

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO**

Saylon Alves Pereira

**DIREITOS SOCIAIS E BOLSA FAMÍLIA NA ORDEM CONSTITUCIONAL  
BRASILEIRA: VIRTUDES E FRAGILIDADES DE UM “META-DIREITO”**

São Paulo

2016

**Saylon Alves Pereira**

**DIREITOS SOCIAIS E BOLSA FAMÍLIA NA ORDEM CONSTITUCIONAL  
BRASILEIRA: VIRTUDES E FRAGILIDADES DE UM “META-DIREITO”**

Dissertação apresentada na Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas na linha de pesquisa “Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social” como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Orientador: Professor Doutor Mario Gomes Schapiro

São Paulo

2016

Pereira, Saylon Alves.

Direitos sociais e Bolsa Família na ordem constitucional brasileira: virtudes e fragilidades de um “meta-direito”/ Saylon Alves Pereira. 2016.  
182 f.

Orientador: Mario Gomes Schapiro

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Direitos sociais - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Renda - Distribuição - Brasil. I. Schapiro, Mário Gomes. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 342.7(81)

**Saylon Alves Pereira**

**DIREITOS SOCIAIS E BOLSA FAMÍLIA NA ORDEM CONSTITUCIONAL  
BRASILEIRA: VIRTUDES E FRAGILIDADES DE UM “META-DIREITO”**

Dissertação apresentada na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas na linha de pesquisa “Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social” como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Orientador: Professor Doutor Mario Gomes Schapiro

Aprovada em: 15/04/2016

Banca examinadora:

---

Prof. Doutor Mario Gomes Schapiro (Orientador)

---

Profa. Doutora Renata Mirandola Bichir

---

Prof. Doutor Diogo Rosenthal Coutinho

São Paulo

2016

“Nós, que estamos entre os que têm cidadania, sabemos que se o Brasil incluir socialmente essa grande parte da população secularmente excluída, o nosso país vai melhorar e, não tenho dúvida, melhorar muito. É preciso construir uma ponte entre esses dois mundos. E o nome dessa ponte chama-se oportunidade. Toda a Nação vai se beneficiar com isso. Essas pessoas que sobrevivem abaixo da linha de pobreza quase 50 milhões têm direito a uma vida digna. Têm que receber algum apoio imediato que lhes permita resistir hoje, acreditando no dia de amanhã. Essas pessoas não estão isoladas no mundo. Em sua maioria, vivem em família, sob um mesmo teto. Convivem juntos pai, mãe e filhos; às vezes, alguns irmãos, uns de maior idade, outros de menor; em outros casos, avós e netos; em muitas situações, mães, sem a ajuda de ninguém, carregando o peso da chefia da família. A configuração familiar é variada por esse Brasil afora, mas em geral conserva sempre um potencial de solidariedade. Talvez porque a manutenção da unidade do grupo seja uma questão de sobrevivência.”

(Luís Inácio LULA da Silva. Discurso de lançamento do Programa Bolsa Família)

“Ai ela chegou aqui chorando falou pra mim, chorando, desesperada com dois pequenos no colo, né! Ai meu marido tinha acabado de chegar do serviço, ele falou assim...ai viu ela chorando, desesperada. “Que que eu vou fazer, meu Deus? Onde é que vou botar meus filhos? Vou morar debaixo da ponte?” Ai meu marido falou: não por isso não, Maria! Você pega, vem morar aqui por um tempo. (6’28’’ - 6’46’’)”

“(...) a gente vai por uma lona ali do lado, faz uma barraquinha, mora todo mundo. Porque se eu for sair, eu levo ela junto. Porque eu tenho dó. Isso é que é amiga, entendeu? Isso é que é irmã. Porque eu tenho irmãos, só que não é como ela. Por exemplo, falta aqui...um óleo, ela tem? A gente divide! Falta...Vamos supor... ontem ela tava sem o óleo e sem a mistura, né! Meu marido tinha comprado o ovo. Então...Divide o ovo com ela! Eu fui lá e dividi com ela. Então a gente é assim como se fosse assim unha e carne. ( 7’23’’ - 7’49’’)”

(Maria José (Paula). Beneficiária do PBF. Beneficiários – histórias de vida do Bolsa Família)

## AGRADECIMENTO

Este trabalho representa o fechamento de um ciclo muito importante, que marcou e modificou completamente a trajetória da minha vida. Uma reflexão intelectual não é feita sozinha, nem tampouco nossas escolhas. Ainda que guardem uma pequena dose de nossa subjetividade e arbítrio, essas escolhas não podem ser tomadas como mero acaso ou produto aleatório da vida, mas sim como algo resultante de diversos fatores, em que se destacam a influência de importantes pessoas presentes em nossos relacionamentos cotidianos nas mais distintas atividades.

Dessa forma, muitas pessoas que contribuíram para este desfecho merecem ser lembradas neste breve agradecimento, não com o intuito de delimitá-las como um grupo seletivo ou taxativo, mas diante da impossibilidade de mensurar a contribuição de cada indivíduo que cruza nossos caminhos na produção daquilo que acreditamos – de forma tola e atomizada – ser apenas nosso; ter a intenção de que elas representem muitas outras.

Começo agradecendo à minha família: meus pais Solon e Iracema, e minha irmã Vivian; bases de muito do que sou e das minhas conquistas. Ainda no âmbito familiar agradeço também à minha tia Sebastiana Ruas, seu marido Edgar, e meus primos Michael Rian e Edgar Jr.; representando todos os meus familiares.

Aos amigos Ivan de Franco, Silas Cardoso, Francisco Cruz, Aline Viotto representando os amigos do “Fórum da Esquerda”, grupo que disputava as eleições para o Centro Acadêmico XI de Agosto, ao qual dediquei tempo considerável de meus anos da graduação em direito na USP.

À Marília Rolemberg, Ana Paula Collet, Ricardo Palma, Vinícius Lemos, representando também os demais amigos da Faculdade de Direito do largo de São Francisco, a velha academia.

Aos amigos Paulo Leonardo Martins, Bianca Tavolari, Mariana Gondo, Patrícia Meneghini, Riccardo Spengler e Caio Santiago representando todos os membros do SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária –, grupo de extensão orientado pelo professor Celso Fernandes Campilongo, do qual participei durante os três primeiros anos de minha graduação.

À Lucas Akira Guimarães, Giordana Carvalho, Yasmin Abdalla, Tainá Orssatto, Sandy Oliveira e Vanessa Rossetti, representando os amigos do curso de Ciências Sociais da

USP, por toda ajuda e companheirismo, essenciais na jornada dos últimos dois anos em que oscilava entre a graduação e o mestrado na Fundação Getúlio Vargas.

À Flávia Annenberg, Raquel Pimenta, Priscila Mello, Flávio Prol e Pedro Salomon pelas conversas que muito me ajudaram nas reflexões sobre as ideias que, posteriormente, vieram a se organizar e materializar nesse trabalho – e também por suas amizades!

Aos amigos da “vizinhança”: Diógenes Messias, Aline Barros, Thiago Cavalcanti, Wellington Santos, Eric Felipe Moraes, Camila Franco, às irmãs Debora e Denise Piccirillo e também à Bárbara Soares; pelas agradáveis conversas e momentos de descontração que compartilhamos; fundamentais na renovação das minhas energias que não havendo, certamente tornando mais difícil a caminhada até o final.

Aos amigos da Fundação Getúlio Vargas, Sarah Marinho, Cecília Asperti, Catarina Barbieri, Marina Jacob, Rafael Zanatta, Osny Silva, Marcela Pereira, representando toda a equipe que fez ou faz parte de todo esse grande corpo da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.

Aos professores do curso do mestrado Carlos Ari Sundfeld, Maíra Machado, Marco Antônio Carvalho Teixeira, José Garcez Ghirardi e Luciana Gross Cunha por todo aprendizado. Agradeço também à Fundação Getúlio Vargas por ter me proporcionado a Bolsa Mário Henrique Simonse, sem a qual não teria sido possível realizar este trabalho.

A todos os meus colegas de mestrado da turma de 2014, que diante do exercício solitário da dissertação, retiraram alguns momentos para, mesmo de forma predominantemente remota, partilharmos das inquietações como força para continuarmos até o fim. A eles desejo muito sucesso em suas carreiras.

Aos membros da minha banca de qualificação e final, Diogo R. Coutinho e Renata M. Bichir, que foram fundamentais para que esta proposta se modelasse até chegar ao nível atual de maturidade, fazendo com que a qualificação tenha sido um dos mais importantes momentos de aprendizado desses dois anos – a despeito de isentá-los de qualquer responsabilidade acerca do conteúdo aqui presente. Pela grande ajuda em organizar as ideias, pelas ótimas indicações, sugestões e comentários; sou extremamente grato, além da felicidade de poder contar com dois interlocutores tão qualificados nesses momentos tão importantes.

Por fim, agradeço ao meu orientador Mario Gomes Schapiro, por todos esses anos de aprendizado como seu assistente e, posteriormente, como orientando; além do seu apoio de diversas formas ao longo de todo esse período, o que me faz considerá-lo, acima de todas as questões institucionais, também um grande amigo. Sua dedicação e capacidade sempre foram

para mim grandes referências, razão pela qual lhe desejo muito sucesso e realizações em sua vida pessoal e profissional. Registro assim este agradecimento na esperança de que esse seja apenas o fim de mais um ciclo, marcando um novo começo no qual possamos ainda realizar muitos projetos juntos.

São Paulo, fevereiro de 2016.

Saylon A. Pereira



## RESUMO

Apesar de uma Constituição carregada de direitos sociais visando à transformação da sociedade brasileira, foi somente a partir de 2003 que o país ganhou destaque internacional nas ações de combate à pobreza e desigualdade, tornando-se uma referência. O grande protagonista teria sido o Programa Bolsa Família (PBF), um programa de transferência de renda condicionada que, combinado aos direitos sociais, teria permitido o alívio imediato de situações de extrema pobreza, mas também o desenvolvimento do capital humano atingindo resultados positivos multidimensionais nos seus mais de 10 anos de existência. Tal processo iniciou um debate acerca da necessidade de institucionalizar o programa como uma política de Estado, que para alguns interlocutores significaria transformar o PBF em um “direito” aos moldes dos direitos sociais, impondo uma obrigação aos governos futuros. Diante disso, este trabalho busca identificar, do ponto de vista jurídico e comparado aos direitos sociais, quais as vantagens e desvantagens do PBF na sua configuração atual. Compondo o movimento que busca compreender o papel do *direito nas políticas públicas*, adotando uma abordagem intra e interdisciplinar, e uma perspectiva funcional; a reflexão é alicerçada em três “eixos”: a cidadania, a judicialização e a vinculação orçamentária. Esse “tripé” foi escolhido em função da estrutura constitucional acerca dos direitos sociais, que em uma leitura funcional representam uma obrigação de fazer ao Estado para a concretização de uma noção de cidadania abrangente; uma dotação orçamentária vinculativa, garantido que parte da receita será destinada a ações de cumprimento dessas obrigações; e os instrumentos para adjudicação, permitindo a exigência dessas ações estatais pelos cidadãos. Assim, este trabalho não buscar descrever ou tentar prescrever a natureza ou alcance das obrigações que a transformação do PBF em direito geraria ao Estado; mas sim refletir sobre as vantagens e desvantagens dessa eventual mudança do programa diante das características estruturais do país, do modelo de sociedade abstratamente desenhado na lei maior e de nossa cultura jurídica acerca dos direitos sociais.

**Palavras-chave:** Direitos Sociais; Políticas Públicas; Estado; Bolsa Família; Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

In spite of a constitution full of social rights aiming at the transformation of Brazilian society, it was only from 2003 on that the country started to gain international prominence in actions to combat poverty and inequality, becoming a reference. The major factor of this change may have been the “Bolsa Família” Program (PBF), a conditional cash transfer program which, combined with social rights, may have allowed an immediate relief of extreme poverty, but also a development of human capital, reaching positive multidimensional results in more than 10 years of existence. This process started a debate about the need to institutionalize the program as a state policy, which for some interlocutors would mean transforming PBF into a “right” such as the social rights, imposing an obligation on future governments. Therefore, this paper seeks to identify, from a legal point of view and comparing to social rights, the advantages and disadvantages of PBF in its current configuration. Composing the movement that seeks to understand the role of law in public policies by adopting an intra and interdisciplinary approach and a functional perspective, this reflection is based on three "axes": citizenship, judicial enforcement and budget liability. This "tripod" was chosen because of the Brazilian constitutional structure of social rights, which, through a functional understanding, represents an obligation to the state to implement a comprehensive notion of citizenship; a binding budget allocation, ensuring that part of the revenue will be allocated for enforcing actions such obligations; and instruments for the judicial enforcement, allowing the requirement of these state actions by citizens. This work does not seek to describe or attempt to prescribe the nature or extent of the obligations that the change of PBF into a right will generate to the state; but discuss the advantages and disadvantages of this possible change, given the structural characteristics of the country, the model of society abstractly drawn in the higher law and our legal culture involving social rights.

**Key Words:** Social Rights; Public Policy; State; Bolsa Família; Development.

## **Abreviaturas**

AM – Amazonas

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, bloco formado por países emergentes

BSM – Programa Brasil Sem Miséria

Cadúnico – Cadastro Único de Informações Sociais

CEF – Caixa Econômica Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CRAS - Centros de Referência da Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializado da Assistência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas

COFINS – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EBES – Estado de Bem Estar Social

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério

ICS - Instâncias de Controle Social

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IPC-IG - Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

IPEA – instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome

MG – Minas Gerais

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organizações Não Governamentais

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RE – Recurso Extraordinário

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SICON - Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades

SL – Suspensão de Liminar

SNAS - Sistema Nacional de Assistência Social

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

USP – Universidade de São Paulo

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

WWP – Brazil Learning Initiative for a World Without Poverty (iniciativa brasileira de aprendizagem por um mundo sem pobreza)

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS, METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DO TRABALHO .....</b>	<b>28</b>
1.1 A crise do direito, a abordagem funcional e o movimento direito e políticas públicas .....	28
1.2 Estrutura e limites da abordagem.....	38
<b>Capítulo 2</b>	
<b>POR DENTRO DO BOLSA FAMÍLIA: AS “ENGRENAGENS” E “FACES” DO INSTRUMENTO BRASILEIRO DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADE .....</b>	<b>42</b>
2.1 Bolsa Família como inovação institucional nas políticas sociais brasileiras: Cadúnico e IGD no mapeamento das características da pobreza no Brasil .....	47
2.2 Bolsa Família como estímulo ao exercício de direitos e rompimento da pobreza intergeracional: os benefícios “sob medida” e o sistema de condicionalidades .....	52
2.3 Bolsa Família como instrumento para articulação institucional: fortalecimento das relações federativas e superação do clientelismo .....	60
2.4 Bolsa Família como reforço para concretização de direitos .....	64
2.5 Bolsa Família como base e experiência para novas ações: em cena o Brasil Sem Miséria .....	66
2.6 Bolsa Família como um direito? .....	70
<b>Capítulo 3</b>	
<b>DIREITOS SOCIAIS, BOLSA FAMÍLIA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL .....</b>	<b>75</b>
3.1 Direitos através da cidadania ou cidadania através de direitos? .....	78
3.2 Direitos sociais na construção da cidadania brasileira.....	83
3.3 A era da “Cidadania do Bolsa Família”? .....	94
<b>Capítulo 4</b>	
<b>ADJUDICAÇÃO, EXIGIBILIDADE E DISPUTA: BOLSA FAMÍLIA, POLÍTICAS SOCIAIS E O PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>105</b>
4.1 A corte constitucional, a centralidade no Judiciário e os tribunais como arena de disputa política .....	107
4.2. Qual o significado dos direitos sociais para o Judiciário? O debate da doutrina e jurisprudência .....	113

4.3 As funções superando os conceitos de direito: fluidez, mutabilidade e a estrutura jurídica do PBF.....	120
4.4 O PBF e o país dos tribunais: no <i>tradeoff</i> entre exigibilidade e efetividade.....	125

## **Capítulo 5**

### **O ORÇAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE NA ERA DO CAPITALISMO FINANCEIRO ..... 132**

5.1 Vinculação orçamentária constitucional para concretização direitos sociais e a dinâmica do capitalismo financeiro.....	133
5.2 Keynes, Schumpeter e os desafios estatais do subdesenvolvimento na era do capitalismo financeiro.....	142
5.3 Indução econômica, regulação e desenvolvimento via PBF: orçamento e desenvolvimento com inclusão social.....	151
5.4. Orçamento como instrumento regulatório ou dotação à efetividade? .....	154

## **Capítulo 6**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTRIBUIÇÕES PARA OS DILEMAS DO DIREITO NA CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL ..... 159**

### **Referências ..... 173**

## INTRODUÇÃO

*“A gente viu na televisão o Bolsa Família. Foi a oportunidade.*

*Era 15 reais que eu pegava.”*

*(Deise Daiane. Beneficiária do PBF desde 2003. Beneficiários – histórias de vida do Bolsa Família. 8’53- 8’55’')*

Temos nos acostumado a conviver com notícias como *“Relatório do Banco mundial afirma que Brasil praticamente conseguiu erradicar extrema pobreza<sup>1</sup>”, “Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família<sup>2</sup>”,* ou ainda *“Bolsa Família deve ser direito constitucionalizado<sup>3</sup>”*. Com manchetes desse tipo o Brasil ganhou destaque internacional, sobretudo a partir de 2003, nas ações relacionadas ao enfrentamento da pobreza e desigualdade; que historicamente figuram como traços marcantes de nossa sociedade. O grande protagonista dessa mudança, apontado nessas mesmas manchetes, teria sido a criação do Programa Bolsa Família (PBF); um programa de transferência de renda condicionada direcionado às populações mais pobres que, dentre outras inovações, teria conseguido atingir um elevado nível de efetividade na relação entre gasto público e a concretização de direitos das populações em situação de maior vulnerabilidade.

Apesar dos recentes resultados celebrados pelo Estado brasileiro no combate aos problemas de pobreza e desigualdade, a história constitucional brasileira demonstra que é antiga a tradição de impor obrigações estatais relacionadas à promoção do chamado *sistema de bem-estar*. A constituição de 1934 – inaugurando esta tradição – já trazia uma ordem econômica e social (Bercovici, 2005), que naquele momento correspondeu à instituição dos direitos trabalhistas e previdenciários, instrumentalizados no processo de organização da economia capitalista brasileira em função da bandeira da industrialização, hasteada pelo Estado desenvolvimentista (Santos, 1979; Weffort, 1981). Por sua vez, na década de 1960/70 emergiram algumas iniciativas de promoção da saúde, educação, moradia e assistência social; posteriormente cristalizadas como direitos na Constituição de 1988, na universalização do ensino fundamental, o Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros (Kerstenetzky, 2013). Além disso, nos dias atuais assistimos a proliferação de prestações estatais iniciadas com os

1 Disponível em: < <http://nacoesunidas.org/relatorio-banco-mundial-afirma-que-brasil-conseguiu-praticamente-erradicar-extrema-pobreza/> > Acessado em 19/10/2015.

2 Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191) > Acessado em 19/10/2015.

3 Disponível em:< <http://www.cartacapital.com.br/politica/bolsa-familia-deveria-ser-direito-constitucionalizado-defende-sociologa-755.html> > Acessado em 19/10/2015.

programas de transferência de renda condicionada, como o PBF; cuja “tecnologia” vem sendo empregada como base para inúmeras outras formas de prestação social estatal, que incluem até mesmo o auxílio a atividades empreendedoras, proteção ao meio ambiente, profissionalização – o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) –; cumprindo um importante papel no combate a profunda desigualdade e pobreza que marca a sociedade brasileira (Campello, Falcão, Costa; 2014).

A implementação do PBF no Brasil veio acompanhada de inúmeras outras medidas, como o aumento real do salário mínimo e proteção ao emprego (Fagnani, 2011) e ainda existe um grande abismo de problemas sociais a serem enfrentados no país mesmo após sua criação. Todavia, o reconhecimento internacional do PBF está diretamente relacionado à queda observada no GINI brasileiro – índice que mede a desigualdade dos países –, chegando a 0,54 em 2009; em relação aos 0,59 computados em 2001, antes da massificação dos programas de transferência de renda (Coutinho, 2012); o custo relativo do programa, que corresponde a algo em torno de 0,5% do PIB, mesmo os benefícios tendo sofridos diversos reajustes e transformações desde 2003 até os dias atuais (Costa, Falcão; 2014c:251); além do programa ser apontado como incrementador da expansão econômica, estimando-se que a cada R\$ 1 adicionado ao projeto significa R\$1,78 de incremento ao Produto interno Bruto (PIB) (Vaz, Neri, Souza; 2013).

Essa queda da desigualdade e redução da pobreza, que levaram a celebração do PBF como marco na história brasileira, deve-se a inúmeras inovações e resultados positivos em múltiplas dimensões; tendo sido alcançada através da utilização instrumental do programa em função dos direitos sociais e operacionalizada por uma burocracia estatal extremamente especializada. Nesse sentido, importante ressaltar que o PBF tem servido como instrumento a vários objetivos.

Como inovação institucional podemos destacar a contribuição do programa para o aperfeiçoamento do cadastro único de informações sociais – o CadÚnico –; um gigantesco registro administrativo com mais de 100 variáveis e que, atualmente, permite o acesso a mais de 20 programas sociais no nível federal, possibilitando uma abordagem multidimensional da pobreza por armazenar dados atualizados e detalhados de aproximadamente 40% da população brasileira, auxiliando o planejamento de inúmeras políticas públicas (Amaral, 2014:100-101; Corrêa *et al*, 2014:369).

Como estímulo ao exercício de direitos e rompimento da pobreza intergeracional houve o reajuste dos benefícios do PBF com foco nas crianças e adolescentes de até 15 anos e



o pagamento para famílias com gestantes ou bebês em fase de amamentação (Costa, Falcão, 2014c:243-245); além das condicionalidades estimulando o acesso dos mais pobres aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social (Corrêa *et al*, 2014: 375-376), e para as chamadas “portas de saída” – mecanismos para estimular o desligamento das famílias que tenham melhorado sua situação econômica –, que contabilizaram a saída voluntária do programa<sup>4</sup> de mais de 3,1 milhões de famílias.

Como articulação institucional, a despeito da centralidade no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), o PBF tem conseguido ações sinérgicas entre vários Ministérios e órgãos da administração pública, bem como Estados e municípios; através de um sistema de gestão compartilhada para ações como complemento dos valores dos benefícios, cadastro e acompanhamento das famílias, e também apoio técnico e institucional às redes de assistentes sociais municipais (Costa, Falcão, 2014b:138-139).

Como reforço de ações para concretização de direitos, a criação do PBF permitiu alcançar dados positivos como a redução da mortalidade infantil entre 2003 e 2009 em 19,3%, o aumento em 60% a taxa de identificação precoce da gravidez, estimulando a realização do pré-natal; 19,6% do total de crianças beneficiárias de 0 a 48 meses ocupando vagas em creches; a oferta de educação em tempo integral atendendo 44 mil escolas cujos alunos são majoritariamente beneficiários do programa, entre outros.

Como base de experimentação para novas ações, a partir do acúmulo e estrutura institucional das políticas desenvolvidas a partir de 2003, cuja matriz é essencialmente o PBF, foi lançado em 2011 o Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo de aperfeiçoar as experiências bem sucedidas, e também possibilitar a formulação de outras ações superando apenas a transferência de renda condicionada. Articulando diversos programas sociais por compreender que a pobreza é um fenômeno multidimensional, o BSM é considerado um programa de grande sucesso, expressado pelo atingimento de resultados expressivos recentemente celebrados na articulação e oferecimento de serviços públicos, bem como a promoção de atividades empreendedoras e de proteção ao meio ambiente (Campello, Mello; 2014:34).

Por todas essas características e resultados que atingiu desde sua criação – dentre ainda muitos outros que poderiam ser destacadas –, o PBF assumiu a posição de protagonista no debate público acerca da concretização de direitos sociais e passou a ser associado à cidadania no Brasil, não como uma política pública (ou seja, um instrumento de ação estatal)

---

<sup>4</sup> Divulgado pelo próprio MDS em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/abril/mais-de-3-1-milhoes-de-familias-sairam-voluntariamente-do-programa> >. Acesso em 30/12/2015.

eficiente na concretização de direitos sociais da constituição; mas como um organismo basilar que deveria ser incorporada de forma cristalizada à estrutura estatal, para tornar-se uma política de Estado através de sua positivação aos moldes daqueles direitos sociais.

Como aponta Carvalho (2010:7) após o fim da ditadura militar a cidadania se tornou uma das principais ideias que balizaram a Constituição de 1988 – não por acaso chamada de constituição cidadã – a partir da crença que as instituições democráticas trariam o desenvolvimento econômico, a segurança, o emprego, a justiça social. Nesse sentido, a positivação de um rol extenso de direitos sociais na constituição pode ser traduzida como um resultado direto dessa crença, já que criando obrigações inescusáveis e mecanismos capazes de garantir sua exigibilidade – como faz a atual constituição –, os cidadãos teriam a garantia legal que o sentido da cidadania celebrado na constituinte seria buscado pelo Estado, independente das mudanças nos governos.

Desde o trabalho de Marshall (1967), tornou-se costume desdobrar a cidadania em três direitos: (i) os direitos civis – direitos de ir e vir, de manifestar o pensamento, à vida, à propriedade, etc.; (ii) os direitos políticos – participação dos cidadãos no governo, na capacidade de fazer demonstrações políticas, de votar e ser votado –; e (iii) e os direitos sociais – que garantem a participação na riqueza coletiva, incluindo o direito à educação, trabalho, saúde, etc; permitindo reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo e o bem-estar para todos (Carvalho, 2008:9-10). Segundo Marshall (1967), o exercício dos direitos civis permitiu a reivindicação do direito de votar e de participar do governo do país e, como decorrência, a participação de operários no governo possibilitou criação de direitos trabalhistas; gênese dos direitos sociais.

De acordo com Carvalho (2008:9-13), no Brasil, em comparação com o modelo inglês, há pelo menos duas diferenças importantes: a maior ênfase dos direitos sociais e a alteração na sequência de que os direitos foram adquiridos, já que os direitos sociais não foram precedidos pelos outros. Esse traço marca mais uma importante questão da cidadania, já que ela está ligada aos limites do que se considera um Estado-nação, implicando uma determinada identidade nacional; o que em alguns países fez com que o Estado estivesse na condução desse processo enquanto em outros fosse resultado da ação dos próprios cidadãos (Carvalho, 2008:12-13).

O que podemos concluir a partir disso é que a ideia de cidadania está associada à instituição de direitos, não sendo isso uma peculiaridade brasileira. Todavia, sendo vários os caminhos e sentidos possíveis da cidadania, pode haver grandes diferenças na forma que esses

direitos são conquistados e assimilados pelos povos; trajetória que moldará sua concepção e aspirações acerca aquele conceito (a cidadania). No caso brasileiro, a cidadania já nasce a partir dos direitos sociais atribuídos apenas a grupos específicos, instrumentalizados para a consecução dos objetivos estatais e através dos quais os outros direitos poderiam ser exercidos, o que a *contrario sensu*, transformou os direitos de participar da riqueza coletiva em instrumentos para a promoção da desigualdade e da pobreza. Como aponta Santos (1987), influenciada por essa dinâmica imposta pelo Estado, a luta de diversos grupos passou a ser sua inclusão normativa no rol daqueles que poderiam exercer a cidadania e não a extinção desse modelo seletivo.

Mas sendo a instituição de direitos um passo necessário para a construção da cidadania, o desafio encarado no Brasil foi então à universalização do exercício dos direitos com o objetivo de superar esse sistema seletivo e excludente; movimento perceptível com a redemocratização e a promulgação da constituição de 1988. Portanto, não há dúvidas de que desde sua origem e, especialmente, pelas características da construção da cidadania no Brasil, a instituição e a cristalização de direitos além de um caminho obrigatório, trouxe consigo grandes expectativas como instrumento de transformações sociais.

Dessa forma, considerando o papel histórico da concepção e instituição de direitos em nosso país – sobretudo os direitos sociais e as aspirações que nortearam a promulgação da constituição de 1988 –, a preocupação que passou a tomar conta de muitos especialistas e de parte considerável do debate público para tornar o PBF uma política de Estado, já que teria se tornado instrumento fundamental da cidadania, era lhe garantir a “segurança jurídica” necessária para obrigar os próximos governos e garantir sua continuidade. Em outras palavras, essa parte dos especialistas acredita que o PBF somente se tornará uma verdadeira política de Estado no momento em que se tornar “um direito” aos moldes dos direitos sociais – ou seja, integrar o sistema de proteção social na forma universal, imparcial, previsível e legalmente determinada visando garantir sua efetividade (Kerstenetzky, 2013; Sposati, 2010).

Esse processo guarda certa peculiaridade, dado que o PBF foi concebido como um instrumento, ou seja, uma política pública para a concretização de direitos previstos na constituição de forma genérica – especialmente no art. 3º e 6º –; o que permite aos governos sua concretização de formas distintas a depender das contingências diversas.

Em razão disso e considerando as características atuais do PBF, há aqueles que já o consideram uma política de Estado, independente de sua condição formal; afirmando que o programa é um “quase direito”, garantido pela legitimidade que conquistou na sociedade

brasileira e também pelos altos custos políticos que sua extinção geraria (Cohn, 2010:225; Bichir, 2009:129), o que, por si só, seria um impeditivo a sua descontinuidade. Há ainda aqueles que entendem o programa como um modelo híbrido, pois suas constantes transformações combinam transferência de renda com estratégias que expressam prioridades e objetivos distintos, como o corte de pobreza intergeracional; a assistência temporária às famílias com gerações de oportunidades; ou apenas a proteção social visando atenuar problemas graves de pobreza garantindo minimamente a subsistência (Britto, Soares; 2010:28; Sátyro, Soares, 2009:32).

Diante dessas muitas posições no debate público, acredito ser mais apropriado – ao menos provisoriamente – atribuir ao PBF o *status* de “meta-direito”, pela sua condição do ponto de vista formal, que se diferencia dos direitos sociais; mas considerando o papel instrumental que tem cumprido na coordenação e concretização de ações estatais para a efetivação daqueles direitos constitucionais, bem como sua legitimidade política e posição de protagonismo perante a sociedade brasileira, que materialmente garantem seu lugar dentre as políticas de Estado.

Como desdobramento desse debate, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), atuando na oposição, apresentou algumas propostas de lei – os idênticos Projeto de Lei (PL) n° 6664/2013, apresentado pelos Deputados Carlos Sampaio (PSDB/SP) e Eduardo Barbosa (PSDB/MG) e o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 448/2013 do Senador Aécio Neves (PSDB/MG) –, que em suas justificativas defendem que o programa é uma conquista da cidadania e fundamental na proteção social de milhões de brasileiros, devendo ser uma realidade institucionalizada, para tornar-se um dever do Estado e um direito do cidadão, ao invés de uma política de governo como seria atualmente; tornando-o menos vulnerável à vontade dos governantes e manipulações político-eleitorais.

Os projetos visam incluir o PBF na lei de n°8742/1993 para ser considerado um dos objetivos da assistência social no Brasil, sob a justificativa de que “[...] *com esta medida, o Programa Bolsa Família estará definitivamente incorporado ao arcabouço jurídico nacional, trazendo tranquilidade e segurança aos milhões de brasileiros que ainda precisam da ajuda financeira mensal do Estado*<sup>5</sup> [...]” e visando “[...] *instrumentalizar o País para alcançar o objetivo de redução das desigualdades de renda entre a população brasileira*” (PL 6664/2013:3; PLS 448/2013:3).

<sup>5</sup> Essa justificativa consta nos dois projetos, que tem exatamente o mesmo teor. Disponíveis em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=652721DCBEFD96B5D07CDE68183DF7B5.proposicoesWeb2?codteor=1174529&filename=PL+6664/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=652721DCBEFD96B5D07CDE68183DF7B5.proposicoesWeb2?codteor=1174529&filename=PL+6664/2013) > e < <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115075> >. Acessados em 15/01/2016.

Essas iniciativas são consideradas por alguns como aceno político da oposição à sociedade brasileira, pois estudos indicam forte correlação entre as regiões que mais recebem o benefício com os resultados das eleições presidenciais, supostamente beneficiando o Partido dos Trabalhadores (PT) – no governo desde 2002 e criador do programa no modelo atual – pelos dividendos eleitorais; o que faz com que o PBF seja criticado como um programa “eleitoreiro”, a despeito de sua estrutura operacional não possuir mecanismos para seleção de beneficiários, tornando muito difíceis práticas clientelistas (Bichir, 2009:126-127). Sem considerar as motivações políticas, a despeito do suposto “reconhecimento” da oposição sobre o protagonismo que o programa assumiu como instrumento estatal para o combate à pobreza e desigualdade, a bandeira da positividade nunca foi levada adiante pelo governo do PT, criador do programa atual.

Independente dessas questões político-partidárias e da dinâmica eleitoral; na perspectiva jurídica, parece a princípio melhor que os cidadãos “tenham direito” ao PBF, pois isso poderia significar uma maior segurança jurídica<sup>6</sup> aos potenciais beneficiários, que teriam a garantia da continuidade do programa independente dos resultados eleitorais. Diante do caráter estrutural e estratégico que o PBF passou a cumprir na realidade nacional, como afirmei anteriormente, vários interlocutores independentes das questões político-partidárias anteriormente mencionadas e sem necessariamente manifestar apoio aos projetos de lei descritos, também defendem a necessidade de incluir o programa no rol de direitos.

Pelas características expostas acima, a transformação do PBF em direito não pode ser confundido com a criação a um direito à renda, especialmente, porque este direito já existe e está em vigor na legislação brasileira. A Renda Básica da Cidadania, previsto na Lei 10.835 de 8 de janeiro de 2004 e até hoje nunca implementada, é um direito universal a um benefício monetário recebido anualmente; que seria implementada de maneira gradual a partir do ano de 2005, a critério do Poder Executivo, priorizando as camadas mais necessitadas da população de acordo com desenvolvimento do país e possibilidades orçamentárias (Britto, Soares, 2010:8). Mesmo tendo sido criado em conjunto e como o primeiro passo para a implementação da Renda Básica da Cidadania, compondo o Programa Fome Zero; o PBF acabou trilhando uma trajetória completamente distinta, sendo aperfeiçoado e atingindo a autonomia necessária para tornar-se um fim em si mesmo (Britto, Soares; 2010).

---

<sup>6</sup> De acordo com Kerstenetzky (2013) programas como o PBF, que integram o núcleo do sistema de bem-estar social “[...] devem ser convertidos em direitos, como condição de publicidade, universalidade, imparcialidade, previsibilidade e efetividade das políticas [...]” (p.261); e, além disso, os benefícios e seu reajuste periódico “[...] devem estar legalmente fixados, com critérios explícitos relacionados à garantia de renda para a cobertura de necessidades sociais” (p.273).

Assim, tendo clareza de que não se trata da criação de um direito à renda e considerando a tradição brasileira nos direitos sociais, o que transformar o PBF em “direito” poderia significar? Será mesmo que para efetivar uma política de Estado é necessária sua prescrição normativa aos moldes de um direito social? Haveria alguma desvantagem, do ponto de vista jurídico, que justificasse o fato dessa transformação nunca ter sido levada adiante mesmo pelo governo que criou o PBF? Em suma, diante de resultados tão positivos, quais as vantagens e fragilidades na transformação do PBF em um “direito”?

A hipótese que motiva este trabalho é que, do ponto de vista jurídico, existiriam vantagens e desvantagens nessa mudança de *status* do programa, apontada por alguns como a fórmula pra torná-lo uma política de Estado. Nesse sentido, essas vantagens e desvantagens podem ser observadas, na dimensão do direito, em contraste com a experiência dos direitos sociais na constituição, aliadas a nossa experiência histórica acerca do tema.

A discussão sobre transformar o PBF em um “direito” está intimamente ligada à tradição anteriormente mencionada acerca dos direitos sociais no Brasil e a expectativa em relação aos instrumentos jurídicos como mecanismo de imposição de obrigações, previsibilidade, certeza e garantia de uma efetiva ação estatal para sua concretização. Portanto, a ideia que sustenta essa sua transformação em um “direito” aos moldes dos direitos sociais é uma noção de obrigação coercitiva e inescusável<sup>7</sup>, que não se confunde com sua cristalização na forma de lei, dado que o programa já é prescrito pela lei nº 10.836 de 2004.

Entretanto, com o objetivo de responder as perguntas anteriormente mencionadas, alguns esclarecimentos em relação a este trabalho são necessários. A despeito de ser um trabalho jurídico o leitor não encontrará aqui argumentos do tipo parecerista, indicando *se* o PBF deve ou não ser positivado na forma de um direito social, e tampouco um inventário de argumentos organizados em função da defesa ou afastamento da possibilidade legal dessa transformação a partir de uma construção silogística baseada nas normas presentes no ordenamento brasileiro.

Em outra direção, este trabalho é influenciado por um movimento que tem se preocupado em identificar qual seria o papel do direito na atual dinâmica econômica e social; bem como as possíveis contribuições dos juristas nesse diálogo. Estas reflexões têm sido referidas na literatura como o debate sobre *o direito nas políticas públicas*, estando ainda

---

<sup>7</sup> Como destaca Sposati (2010:278): “[...] *um programa de transferência de renda não é, necessariamente, um programa de renda garantida (...)*”, pois “[...] *alguns programas se colocam como uma ação focalizada para famílias mais pobres [...], se diferenciando de um programa universal de renda mínima que exigiria “[...] força política significativa da parte de quem o instaura.”*”

construindo suas bases metodológicas e epistemológicas, da qual participam pesquisadores como Coutinho (2012; 2013; 2013b); Bucci (2006; 2013), Schapiro (2013; 2015) entre outros.

Este movimento tem como contexto as transformações observadas nas ações estatais a partir dos anos 2000, fonte de um debate sobre a possível retomada do desenvolvimentismo, agora mediado por instituições do Estado de direito, que através da democracia possibilitam a participação de diversos grupos de interesse; o impulso estatal sem estatismo; e os mecanismos de inclusão social (Trubek, Schapiro; 2012:48). Esse contexto requer ao Estado uma constante reflexão sobre as ferramentas que dispõe para atingir tais objetivos, ou seja, as capacidades estatais para a realização de suas ações (Gomide, Pires, 2014); o que provocou o estímulo há uma agenda de pesquisas que busca, através de várias perspectivas e em múltiplas dimensões, compreender as formas das diversas políticas públicas realizadas para a consecução dos objetivos previstos na constituição.

Entretanto, apesar de partilhar dos mesmos pressupostos, a perspectiva de observação aqui adotada, em alguma medida, guarda certa distinção em relação aos trabalhos desse movimento. Mesmo partindo de uma política pública – o PBF –, a intenção não é aprofundar o olhar sobre sua estrutura jurídico-operacional para descrever criticamente seu funcionamento; mas encarando o debate público acerca da possibilidade de transformá-la em um direito, discutir o significado de tal transformação, que indubitavelmente será um fenômeno jurídico. Para realizar tal tarefa, o paradigma de comparação serão os tradicionais direitos sociais – com destaque para a saúde, educação e assistência social – previstos no art. 6º da Constituição.

A ideia por trás da proposta de discutir o “significado” é que, diferente de apenas descrever as “engrenagens” do PBF, o objetivo é realizar uma análise funcional da positivação de direitos sociais na constituição – ou seja, rompendo com a tradição positivista, não buscar descrever ou tentar prescrever a natureza ou alcance das obrigações que essas normas geram ao Estado; mas sim o papel objetivado a tais ditames legais diante das características estruturais do país no modelo de sociedade abstratamente desenhado na lei maior. Para isso, como resultado da perspectiva eminentemente constitucional que se liga intimamente às características sócio-políticas e históricas, a busca pelo “significado” colocará este trabalho em contato com uma “dimensão cultural” acerca dos direitos sociais, relacionando as normas jurídicas com valores e aspirações dos atores sociais em determinado momento histórico; movimento que será perceptível através do diálogo com a literatura sobre políticas e direitos sociais no Brasil nos trabalhos da ciência política (em autores como

Kerstenetzky (2012); Draibe (2003); Cohn (1996; 2010); Weffort (1981); Carvalho (2008); Santos (1979); entre outros).

Portanto, a proposta desse trabalho é uma abordagem funcional do direito, inter e intradisciplinar, inserido nas reflexões sobre a interação entre direito e políticas públicas e no debate sobre a possível retomada do desenvolvimentismo no Brasil; com o objetivo de discutir o significado jurídico da transformação de uma política pública em “direito” com vistas a se tornar uma política de Estado, representando uma estratégia na consecução dos objetivos constitucionais.

Para isso, a despeito da abordagem abrangente adotada nesta exposição inicial, a comparação com os direitos sociais terá como foco prioritário a saúde, a educação e a assistência social; com os quais o PBF tem uma interlocução direta. A escolha desses direitos está ligada diretamente as contrapartidas (condicionalidades) do programa, que no Brasil significaram um reforço ao direito à saúde e educação (o que pode ser interpretado como uma espécie de “obrigação” em exercer direitos sociais – de ir à escola, de fazer pré-natal, de tomar vacinas, etc.); que para sua operacionalização precisou, em um processo gradativo, contar com uma reorganização das estruturas da assistência social.

Como a reflexão está baseada no debate constitucional dos direitos sociais, a comparação com o PBF será feita a partir de três perspectivas que se destacam nessa dimensão, combinando a perspectiva jurídica e política: (a) direitos sociais e a cidadania; (b) direitos sociais e a judicialização; (c) direitos sociais e a dotação orçamentária constitucional. Esse “tripé” foi escolhido em função da própria estrutura das normas constitucionais em torno do tema, que em uma leitura funcional representam a obrigação de fazer inescusável ao Estado para a concretização de uma noção de cidadania abrangente representada pelo rol extenso de direitos sociais; uma dotação orçamentária vinculativa, garantido que parte do orçamento será efetivamente destinada a ações para o cumprimento dessas obrigações; e os instrumentos para adjudicação, com o intuito de garantir a possibilidade de exigência dessas ações estatais pelos cidadãos.

Essa fórmula trazida pela constituição de 1988 para garantir a efetividade dos direitos sociais representa, inclusive, uma inflexão na história do Brasil. A ideia de cidadania conjugando direitos sociais e políticos, o sistema de seguridade social abrangente e financiado por toda a sociedade e a organização de um grande aparato institucional mobilizado para ofertar uma grande quantidade de benefícios e serviços de forma universal, entre outros; são



exemplos de conquistas das grandes mobilizações populares da década de 1980 motivados pelo projeto de reduzir as desigualdades sociais (Costa, 2015:11-12).

Outro esclarecimento importante – talvez o mais – é que o objetivo deste trabalho, discutindo as virtudes e fragilidades do PBF enquanto “meta-direito”, não é defender que o caminho para a resolução dos problemas de concretização de direitos é a que eles sejam retirados da constituição, ou seja, que a solução para resolver as dificuldades teóricas atualmente enfrentadas pelo direito é a positivação mínima. Tal proposta se mostra um caminho fácil, porém desastroso; já que o fenômeno que tem se observado na dimensão jurídica das ações estatais – e que observando o PBF este trabalho também identificou – impõe a necessidade de novos referenciais analíticos que possibilitem compreendê-las. Em um país em que as práticas democráticas ainda carecem de cristalização na dinâmica política que movimenta a máquina estatal, o discurso de “menos direitos” representa um retrocesso; pois se na presença de um rol extensivo de direitos ainda há um abismo entre o *ser* e o *dever ser*, na sua ausência os grupos mais excluídos não teriam os mínimos instrumentos de constrangimento para tornar públicas suas agendas em face da não concretização pelo Estado.

O que este trabalho pretende avaliando as virtudes e fragilidades do PBF na sua condição atual é desnaturalizar a ideia de rigidez jurídica – ou seja, uma concepção estrita, formal e insulada de legalidade e direito –, que tradicionalmente informa os mecanismos de ação estatais como única alternativa para que o programa possa ser considerado uma política de Estado. De forma consciente ou inconsciente, o debate acerca da transformação do PBF em um direito aos moldes dos direitos sociais assume que há mudanças significativas nessa escolha, considerando nossas experiências históricas e institucionais.

Tal fato expressa ainda que, se o PBF tem de se transformar “em direito”, mesmo estando positivado na forma de lei; esta dimensão tratada abstratamente como “o direito” nas políticas públicas, na verdade se refere a, pelo menos, dois fenômenos jurídicos com racionalidades distintas: (i) como dotação – que operam na lógica contratual de criar obrigações e condutas impositivas e inescusáveis ao Estado –; (ii) mas também a instrumental – uma forma de materialização das ações estatais visando à concretização de objetivos que requer, para isso, múltiplas combinações normativas em distintos níveis hierárquicos; cujo sentido lógico, objetivos e efeitos só podem ser identificados quando observadas em conjunto e na sua interação com a realidade. Assim, aproveitando esse debate em torno do PBF, a reflexão aqui produzida tem como objetivo demonstrar as características dessas duas dimensões, nesse caso, respectivamente expressadas na possibilidade de sua transformação

em “direito” – a racionalidade jurídica da dotação, tradicional nos estudos jurídicos –; ou sua manutenção na forma atual – a racionalidade jurídica instrumental, para a qual ainda há poucos referenciais teóricos.

Diante de um momento de crise em que as propostas apresentadas como solução dos problemas estatais expressam ter como alvo prioritário os direitos sociais e o PBF<sup>8</sup>, este esclarecimento se torna extremamente necessário; pois demonstra também um dos argumentos principais desse trabalho: de que a racionalidade jurídica centrada no conceito de obrigação como forma de garantir minimamente a imperatividade das conquistas sociais em determinados momentos históricos ainda é prevalecente, como um dos efeitos da falta de concretização das práticas democráticas e do ideal de cidadania desenhado na constituição de 1988.

Em termos da estrutura, este trabalho é composto, além dessa introdução, por mais seis capítulos. O capítulo seguinte – primeiro – demarca as opções metodológicas e epistemológicas a partir da chamada *crise do direito*, que corresponde ao crescente esvaziamento do direito na sua forma mais tradicional como técnica de controle social, por vezes assumindo o status de obstáculo à realização das novas atividades do Estado (Dantas, 2010); e da incapacidade do direito e dos profissionais da área em responder a uma nova agenda social, econômica e política caracterizada por uma sociedade informacional em constante mutação, cuja fluidez não mais permite que seja disciplinada com a rigidez das formas jurídicas mais tradicionais (Faria, 2014); além de descrever com mais detalhes os recortes, as justificativas e estrutura do trabalho.

Com o intuito de familiarizar o leitor com o PBF e entender sua singularidade na experiência institucional brasileira, o segundo capítulo descreve as “engrenagens” do programa, demonstrando os diversos papéis e funções que cumpre nas ações de combate à pobreza e desigualdade no país, bem como na estrutura institucional do Estado. Neste capítulo também são trazidos diversos resultados recentes alcançados pelo programa, que buscam justificar o protagonismo alcançado por ele no debate público e a preocupação em torna-lo uma política de Estado; além de sua diferenciação em relação à Renda Básica da Cidadania, demonstrando que a transformação do PBF em direito não significa apenas o direito à renda.

No terceiro capítulo a discussão busca situar-se em torno da noção de cidadania, ligada atávica e historicamente aos direitos sociais, a partir dos conceitos trazidos por

---

<sup>8</sup> Por exemplo, a proposta partidária de recuperação econômica denominada “Uma ponte para o futuro”. Disponível em: < [http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf) >. Acessado em 12/02/2016.

Marshall (1967) e Offe e Lenhardt (1984), refazendo o caminho da instituição de direitos sociais e da cidadania no Brasil até a criação do PBF. Este trajeto oferece os elementos para uma investigação sobre o significado e os efeitos da instituição de direitos na construção da cidadania no Brasil e, nesse contexto, a vantagens e desvantagens da potencial transformação do PBF em “direito” na realização desta tarefa.

No quarto capítulo, o debate é acerca da relação com o poder Judiciário. Influenciada pelos movimentos constitucionalistas do século XX, a constituição de 1988, concedeu um papel central ao Judiciário, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal (STF) dentro da organização dos poderes e estrutura estatal. Dessa forma, não demorou muito para que o debate sobre as políticas sociais desaguasse no poder Judiciário e, principalmente, no STF; tornando-se um dos mais importantes e polêmicos temas nessa seara. Assim, compreendendo que os direitos sociais estão sujeitos ao controle judicial, para compreender as virtudes e fragilidades do PBF torna-se imprescindível entender as características dessa dinâmica e a posição desse “meta-direito” em relação a ela.

No quinto capítulo, a reflexão tem como objeto central a vinculação orçamentária constitucional a ações específicas para a concretização dos direitos sociais. Enquanto por parte dos interlocutores essa rigidez jurídica é apontada como uma garantia de realização do projeto distributivo e inclusivo da constituição, para outra parte tal mecanismo é apontado como um fator de engessamento do Estado, que por essa razão ficaria limitado diante das necessidades da dinâmica capitalista hodierna. Tal debate reflete uma tensão entre duas leituras possíveis da constituição em relação aos projetos de Estado – uma keynesiana e outra schumpeteriana –, informadas por diferentes diagnósticos e perspectivas acerca das estratégias e projetos que conduziriam o país ao desenvolvimento. Paralelamente a esse debate, o PBF tem sido instrumentalizado com a fluidez necessária a essa dinâmica do capital, que mesmo com um orçamento não vinculado e extremamente limitado se comparado aos direitos sociais, tem conseguido promover um significativo ciclo econômico na relação entre consumo, produção e concretização de direitos.

Por fim, realizado esse trajeto, são expostas algumas considerações finais acerca dos dilemas a serem encarados pelo direito na difícil tarefa de encontrar um ponto ótimo entre garantir e concretizar a justiça social e a ser instrumento de um projeto de desenvolvimento sustentável. Este capítulo de encerramento traz ainda alguns apontamentos a essa racionalidade centrada no conceito de obrigação, ainda predominante nas teorias e expectativas em torno do direito; que tem eclipsado esses atuais fenômenos jurídicos

representados por políticas públicas como o PBF, para os quais os tradicionais referenciais analíticos existentes são obsoletos.

## Capítulo 1

### PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS, METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DO TRABALHO

*“Enquanto os instrumentos proporcionados por um paradigma continuam capazes de resolver os problemas que este define, a ciência move-se com maior rapidez (...). O significado das crises consiste exatamente no fato de que indicam que é chegada a ocasião para renovar esses instrumentos.”*

*(KUHN, T. A estrutura das revoluções científicas)*

Com o objetivo de ser um trabalho jurídico e discutindo as vantagens e fragilidades do PBF em tornar-se um direito em comparação com os direitos sociais, acho importante ressaltar alguns pressupostos que orientam esta reflexão, já que ela se insere em um movimento que marca uma distinção em relação à forma “mais tradicional” de produção acadêmica no direito. Assim, com vistas a esclarecer os pressupostos epistemológicos e metodológicos deste trabalho, este capítulo discute a chamada *crise do direito*, há muito apontada como resultado da prevalência dessa abordagem que a pouco chamei de “tradicional”; esclarece os pressupostos da perspectiva funcional do direito, a ser adotada nesta empreitada; e também discute alguns pressupostos do movimento *direito e políticas públicas*, no qual a reflexão se referencia.

#### 1.1 A crise do direito, a abordagem funcional e o movimento direito e políticas públicas

A dominação do positivismo jurídico na perspectiva kelseniana – a “mais tradicional” – como forma prevalecente de conhecimento jurídico esvaziou o debate metodológico e epistemológico na pesquisa em direito. A proposta de Kelsen era realizar um “corte epistemológico”, em que a tentativa de estabelecer um rigor lógico-científico ao sistema jurídico reduzia-o apenas ao estudo das normas de origem estatal; única base sobre a qual o jurista deve construir seu repertório conceitual, organizado através de um sistema coerente internamente através de regras e linguagem tipicamente normativa, além de completamente desvinculado de outras áreas do conhecimento (Machado, 2009:111-113).

A característica principal do paradigma positivista kelseniano é o pressuposto de que o objeto de reflexão do jurista são apenas as normas jurídicas, permitindo alcançar as conclusões após um exercício solitário de interpretação; utilizando paralelamente interpretações proferidas por juristas com certa proeminência dentro da área, critério costumeiramente utilizado para presumir a validade e coerência dessas formulações.

Essa forma de concepção do direito conjuga certo uso da filosofia da linguagem, desdobrando a norma em seus aspectos comunicacionais, com a ciência da lógica – limitada aos quadrantes internos do positivismo –; obrigando o jurista a submeter às normas jurídicas a um determinado tratamento lógico, analítico e linguístico, vinculando, na teoria e na prática, a operacionalização do direito apenas aos limites do direito positivo estatal (Mascaro, 2010: 313).

Tal modelo, que se tornou praticamente absoluto no ensino do direito brasileiro do último século, gerou inflexões profundas na metodologia e epistemologia da pesquisa em direito. Esta passou a confundir a necessidade de decidibilidade dos conflitos com problemas de pesquisa, prevalecendo, dessa forma, um tipo de atividade intelectual meramente instrumental, silogística; cuja função é a produção de argumentos lógicos que possam criar parâmetros de centralização e organização do direito, na tentativa de concretizar a utopia kelseniana de unidade e coerência interna absoluta do ordenamento jurídico.

Como decorrência, o ensino do direito se restringiu a transmissão dos resultados da prática dos profissionais de carreiras jurídicas que, em geral, ou correspondem a uma sistematização de doutrina, jurisprudência e legislação para selecionar os argumentos que possam ser mais úteis à solução do caso; ou tem como objeto o *parecer*, que mesmo sendo, na prática, a mesma atividade anteriormente descrita, tem um *status* diferenciado por presumir a neutralidade e um exercício de convicção daquele que o elabora (Nobre, 2004).

Esta forma de concepção restringiu demasiadamente o papel da pesquisa e a criatividade na formulação de seus objetos que, em geral, se reduziram a problemas práticos da vida cotidiana, sistematicamente confundidos com problemas de pesquisa<sup>9</sup>. Além disso, sendo as construções no modelo parecerista os principais objeto e produto da reflexão, pesquisa e ensino jurídico, não fica difícil entender porque há uma sutil “hierarquia” entre juristas, cujo resultado é que os melhores argumentos são mais dependentes de sua genealogia

---

<sup>9</sup> Um problema prático é aquele que se origina na realidade concreta, sendo solucionado através de uma ação, enquanto um problema de pesquisa origina-se no intelecto através da percepção de um conhecimento incompleto ou uma compreensão falha; pode-se até aplicar uma solução de um problema de pesquisa a um problema prático, mas realização de uma ação na realidade será incapaz de solucionar um problema de pesquisa (Booth, Colomb, Willians, 2008: 66-67).

– ou seja, se estão ligadas a tradicional opinião de renomado jurista –, do que de sua coerência interna e capacidade de resolução de problemas práticos; fato que contradiz até mesmo o propósito juspositivista.

Dessa forma, a pesquisa em direito, a despeito de quantitativamente ter acompanhado o crescimento das demais disciplinas das ciências humanas, não tem conseguido acompanhar seu crescimento qualitativo; mesmo com o estatuto assumido pelo direito no cenário mundial a partir da década de 1990 e, no caso brasileiro, pela acentuada juridificação trazida pela constituição de 1988 (Nobre, 2004).

A forma como se estabeleceu tal paradigma conduziu à chamada “*crise no ensino jurídico*” – há muito tempo já anunciada –; podendo ser sintetizada na crescente incapacidade do direito como técnica de controle social, resultado da forma burocratizada e tradicionalista da universidade afastada das questões sociais proeminentes, que diante do surgimento de novas ciências mais eficazes – como a administração – assume o papel de força reacionária a ser contornada para a consecução dos novos objetivos do Estado (Dantas, 2010).

O principal sintoma da crise, também apontado há muitos anos, tem sido a perda gradual da capacidade dos profissionais do direito em compreender os reais problemas do contexto sócio-político e econômico brasileiro e de atuar em sua conjuntura oferecendo soluções úteis, através da adequada mobilização dos poderes decisórios oriundos das principais carreiras jurídicas (Machado, 2009:21).

Sendo algumas das características do nosso período contemporâneo a internacionalização das decisões econômicas, que resultam em dissociação das circunscrições territoriais; a criação de espaços jurisdicionais estranhos aos controles democráticos e o deslocamento da titularidade da iniciativa legislativa para sistemas intergovernamentais, órgãos supranacionais e até organismos privados e corporativos (Faria, 2014); os juristas, em sua formação tradicional, tornam-se cada vez menos preparados para atuar em um mundo em constante transformação em que a agenda do direito não corresponde mais à imposição de limites as ações do Estado na proteção de direitos individuais. De forma oposta, a nova agenda:

[...] é condicionada pelo estado de fluxo em que se encontram os direitos, uma vez que a determinação de seu conteúdo e alcance decorrem de intrincados e muitas vezes contraditórios processos políticos, econômicos, tecnológicos e sociais. A nova agenda também é condicionada pelas dificuldades que as instituições jurídicas tradicionais enfrentam para prevenir e controlar o que não conhecem ao certo, em matéria de economia, finanças, tecnologia e meio ambiente. Os órgãos jurídicos de regulação e supervisão revelam-se despreparados e ineficientes em matéria de prevenção, detecção e gestão dos efeitos sistêmicos das decisões econômicas

e políticas – inclusive do extenso rol de desigualdades, injustiças e riscos ambientais. Impulsionado pela multiplicação de empresas mundiais, o advento de estruturas transnacionais pôs em xeque o paradigma de Estado de Direito. E deslocou o eixo da política, que deixou de ser monopolizada pelo Estado, uma vez que ele já não é mais um princípio hegemônico de organização, convertendo-se em parte de um sistema de múltiplos níveis, onde cada um deles não pode funcionar sem os demais (Faria, 2014: 2).

Sem a pretensão de oferecer uma solução absoluta e uníssona a esse problema, mas com o objetivo de contribuir para o debate e esclarecer os pressupostos norteadores deste trabalho, esses elementos indicam a necessidade de aprofundar os estudos e reflexões sobre outra perspectiva, que mesmo não causando rompimento com o paradigma positivista, me parece uma alternativa interessante e por isso será adotada. Trata-se de chamada visão *funcional* do direito, que tem como representantes importantes juristas, com destaque para Norberto Bobbio.

No clássico *Da estrutura à função*, de Norberto Bobbio (2007), o pressuposto implícito que delimita a teoria pode ser sintetizado da seguinte forma: a concepção do papel a ser desempenhado pelo Estado – e, conseqüentemente, sua configuração – condicionam a técnica de controle social – o direito – utilizada para a concretização de seus fins. Para demonstrar a diferenciação de tais técnicas, Bobbio parte dos modelos nos quais o Estado é visto como um simples guardião da ordem pública – paradigma liberal clássico –, responsável apenas por estabelecer e arbitrar as regras do jogo. Nesse modelo o direito possuiria apenas as funções protetora ou repressiva.

A característica principal do ordenamento protetor/repressivo, em Bobbio, seriam as chamadas *técnicas de desencorajamento*, que objetivam tutelar o exercício das ações permitidas e impedir aqueles considerados indesejáveis. As formas de impedir tais ações seriam torná-las impossíveis – uma ação direta, pois visa impedir material e preventivamente a violação da norma –; difíceis ou desvantajosas – ações indiretas, pois buscam influenciar, principalmente através de meios psíquicos, a produção de determinado comportamento.

Como afirma o autor, essa perspectiva, gradativamente, vai se resumindo ao direito penal: as normas – em geral proibitivas – consistem em uma ameaça a ser cumprida pela autoridade legítima, cuja realização da conduta gera uma obrigação ao agente – o cumprimento de uma sanção – em face daquele autorizado a exigí-la – o Estado. Essas normas objetivariam a conservação social, pois atribuem algum valor a inércia, já que há a possibilidade de escolha do uso da liberdade, que pode ser utilizada tanto para inovar – agir



visando uma transformação social positiva –, quanto apenas para conservar – agir de acordo com os parâmetros estabelecidos.

A partir de tal diagnóstico, Bobbio propõe o estudo das novas técnicas de controle social, advindas com a ascensão do Estado de bem-estar social, caracterizado pelas *técnicas de encorajamento*, formadoras do *ordenamento jurídico promocional*. Este busca atingir seus objetivos tornando as ações necessárias, fáceis e vantajosas. Tais formas também agiriam principalmente através de meios psíquicos, mas visariam não apenas tutelar, e sim encorajar o exercício de ações desejadas por torná-los particularmente atraentes.

Para Bobbio, a sanção, nesse caso, seria uma promessa que obriga o promitente; ou uma recompensa, depois de realizado o comportamento. A relação de obrigação anteriormente descrita se inverte, na qual o agente que realizou a conduta passa a ser uma espécie de credor de seu prêmio, obrigando o devedor, Estado, a cumprir sua obrigação. Este ordenamento teria claramente o objetivo de transformação, pois valoraria positivamente e ofereceria estímulos ao uso da liberdade para modificar situações existentes a partir dos comandos (promessas) presentes nas normas.

Tais conceitos refletem uma transformação na abordagem dada ao sistema jurídico e nas formas de realizar o controle social. Assinalam a passagem de um controle passivo – preocupado mais em desfavorecer as ações consideradas nocivas – para um controle ativo – preocupado em favorecer e estimular as ações valoradas positivamente. Em relação ao jurista, expressam a mudança do papel de conservador e transmissor de um corpo de regras já dado e de receptor em relação ao ordenamento, cuja atividade primordial é a interpretação; para o papel de criador, na busca por transformação, inovação, integração e colaboração ativa e crítica ao ordenamento, cuja atividade primordial é a pesquisa (Bobbio, 2007). Para isso, ainda em Bobbio, seria necessário abandonar a crença dos iluministas de que mudar a sociedade significava mudar a lei, o que concedeu ao direito um posto de privilégio que vem sendo cada vez mais esvaziado e secundarizado em relação às demais ciências sociais, cujos conhecimentos devem ser aproveitados pelo direito, mas sem que o jurista perca a consciência de seu objeto precípuo.

O trabalho de Bobbio tinha como base a passagem do Estado Liberal para o Estado de bem-estar social, mas sua atualidade é incontestável. Se naquele momento já era possível identificar a imposição de tais limites aos modelos jurídicos mais tradicionais, com as transformações posteriores, sobretudo após os anos 1990, a proliferação de novas técnicas jurídicas impostas pelas necessidades estatais em face da dinâmica vertiginosa do capitalismo

globalizado, agora tendo o direito como cerne, agravou a urgência de tais reflexões de forma contundente.

Como explicado na introdução, este trabalho tem como objetivo promover uma reflexão sobre as virtudes e fragilidades do PBF em tornar-se um “direito”; o que significa que o leitor não encontrará nesse trabalho argumentos que indiquem se essa política pública deve ou não ser positivada na forma dos direitos sociais, e tampouco um inventário de argumentos organizados em função da defesa ou afastamento da possibilidade legal dessa mudança de *status* a partir das normas presentes no ordenamento brasileiro.

Então, que tipo de trabalho jurídico será esse?

Como resultado das transformações observadas nas ações estatais a partir dos anos 2000, começou a surgir um debate sobre a possível retomada do desenvolvimentismo, fundamentado através da recente experiência de determinadas políticas e programas de investimento – como a política industrial do Plano Brasil Maior (2011), Programa de Aceleração de Crescimento I e II (PAC-2007/2010), participação do BNDES na formação de grandes grupos nacionais, Plano Brasil Sem Miséria (2011) entre outros –; que se contrapõem a agenda anterior voltada às privatizações e retração do papel do Estado na economia, induzindo os mercados a comportamentos coordenados, mas utilizando estratégias diferentes dos comandos diretivos e autoritários do passado (Gomide, Pires, 2014; Trubek, Schapiro, 2012).

Essa possível retomada do desenvolvimentismo brasileiro tem três características principais: ser mediada por instituições do Estado de direito, cristalizando através da democracia política e a possibilidade de participação de diversos grupos de interesse; o impulso estatal sem estatismo; e os mecanismos de inclusão social (Trubek, Schapiro, 2012:48). Assim, o momento contemporâneo parece se situar entre desenvolvimentismo e neoliberalismo; por possuir objetivos públicos a serem definidos coletivamente como metas de desenvolvimento, porém com essa estipulação pública menos demarcada; diante das inúmeras possibilidades de descobertas e deliberações, cuja adequação é feita através de revisões constante dos processos, coordenação, etc.(Trubek, Schapiro, 2012).

Diante desses novos desafios no contexto de democracia, as necessidades requerem ao Estado uma constante reflexão sobre as ferramentas que dispõe para atingir tais objetivos. Essas ferramentas, denominadas de capacidades estatais, incluem a própria estrutura do Estado – mais especificamente, o Estado de direito –; a configuração dos modelos estatais de tomada de decisão, bem como os instrumentos e estruturas que dispõe para executá-las; e a

inclusão dos atores sociais não estatais, que passam a participar da deliberação, do accountability dos processos e do controle dos resultados, obtidos através de negociações permanentes com diversos grupos de interesse, impondo a necessidade de arranjos institucionais singulares (Gomide, Pires, 2014; Trubek, Schapiro, 2012). Em suma, há uma forte agenda de pesquisas que busca, através de várias perspectivas e em múltiplas dimensões, compreender as formas de ação estatal, ou seja, as diversas políticas públicas realizadas para a consecução dos objetivos constitucionais.

Como apontam Marques e Faria (2013:7-9) o estudo das políticas públicas no Brasil, até os anos 1980, se dedicou a análises macrosociológicas sobre o Estado e os efeitos de suas políticas sobre a sociedade; o que resultou em pouco conhecimento sobre os detalhes de suas ações, processos e instrumentos que impulsionavam o funcionamento estatal brasileiro. Foi a partir dos anos 1980, segundo os autores, que a literatura nacional começou, através de várias disciplinas, a constituir uma agenda sobre políticas públicas, motivado pela tarefa de repensar o Brasil a partir de suas instituições democráticas, de nosso legado histórico, e do modelo de proteção social; cujo resultado foi um alargamento substancial dos estudos sobre o tema em vários campos disciplinares.

Acerca do mesmo tema, Faria C. (2013:11-12), afirma que a interdisciplinaridade não é resultado apenas do desejo e necessidade de explorar problemas e questões que não estão confinados no limite de uma única disciplina; mas também do desenvolvimento de novas tecnologias, da provisão de diferentes incentivos ao trabalho multidisciplinar, da reforma de centros universitários de pesquisa, da criação de novas instituições produtoras de conhecimento abrigadas no governo, de organizações não governamentais (ONGs) e *think tanks*, etc.; o que tem se tornado um desafio à dinâmica organizacional das universidades, em geral organizadas em departamentos. O mesmo autor ressalta ainda que, em relação à subárea chamada *Análise das políticas públicas*, seu desenvolvimento enquanto disciplina não significou seu insulamento, já que desde sua fundação, tinha como pressuposto a proposta de ser multidisciplinar; que na periferia do capitalismo foi motivada pelo intenso processo de inovação e experimentação de programas governamentais aliados às oportunidades de participação popular, das quais havia pouco conhecimento sobre suas formas de operação e efetividade; fato que tem garantido ao campo gradativa legitimidade (Faria C., p17-19).

Por sua vez, na tentativa de atender a essas necessidades da perspectiva jurídica, alguns estudiosos tem se preocupado em identificar qual seria o papel do direito nessa dinâmica, bem como as possíveis contribuições dos juristas nesse diálogo. Estas reflexões têm

sido referidas na literatura como o debate sobre *o direito nas políticas públicas*, da qual participam autores como Coutinho (2012; 2013; 2013b); Bucci (2006; 2013), Schapiro (2013; 2015) entre outros; marcando assim um movimento que, a despeito de ainda estar construindo suas bases metodológicas e epistemológicas, influenciam de forma contundente este trabalho.

De acordo com Coutinho (2013b:181), há diversas dificuldades encontradas no estudo das interações entre direito e políticas públicas; como as dúvidas acerca da utilidade e possibilidade de formular teorias capazes de demonstrar essa relação, a ausência de critérios metodológicos a serem empregados, bem como o significado do direito *nas* e *das* políticas públicas. A despeito do arcabouço jurídico, em vários níveis, ser mobilizado no cotidiano das políticas públicas (desde a constituição até instruções normativas) e os juristas serem constantemente provocados a se posicionar acerca da legalidade de tais expedientes, há poucos estudos no direito acerca das políticas públicas; o que pode ser reflexo da formação jurídica – em geral voltada à advocacia privada e as carreiras no âmbito do poder Judiciário, baseadas em referências formalistas e ensinamentos doutrinários descritas nos manuais –, demarcando uma distância entre teoria e prática, bem como das outras disciplinas das ciências sociais (Coutinho, 2013b:182-183). Um exemplo desse diagnóstico seriam as categorias do direito administrativo, que por parte dos juristas seriam concebidas como uma sucessão formal de atos e não como uma continuidade articulada e dinâmica de fins e meios para a ação estatal visando determinados objetivos, em constante processo de avaliação e implementação (Coutinho, 2013b:186-187).

Em consonância com tal posição, Schapiro (2015: 12-16) afirma que a racionalidade contemporânea de atuação do Estado contrasta com essa visão formalista do direito público por não possuir o objetivo de oferecer meios que habilitem a construção e implementação de políticas efetivas, mas sim, estabelecer regras e princípios formais de contenção da atividade administrativa, orientado pelas condicionalidades legislativas (ou constitucionais) no oferecimento de uma regulação formal dos ajustes de leis, atos e dispositivos de verificação de atendimento da legalidade pelos administradores. Nesse sentido – aponta o autor – a discricionariedade é entendida como uma contingência, sendo esforço dos administrativistas circunscrever tanto quanto possível os espaços de escolha dos administradores, o que levaria a uma concepção de direito público que rivaliza a lei e a discricionariedade respectivamente como regra e como exceção, ao invés de serem concebidas como alternativas funcionais de organização administrativa. Ainda segundo Schapiro, tal perspectiva refletiria uma visão ainda liberal do Estado de direito, incapaz de corresponder à dinâmica real da administração –

especialmente em um país em desenvolvimento no qual a intervenção estatal na economia sempre foi a tônica das transformações –, o que levaria a insuficiência instrumental para o campo do direito público e das políticas públicas.

Também trabalhos recentes como Coutinho (2012; 2013), Annenberg (2014), entre outros, tiveram como objetivo realizar uma reflexão sobre as categorias jurídicas do PBF, demonstrando como esse modelo de política pública não segue os padrões analíticos das categorias tradicionais do direito, no qual o elemento jurídico na operacionalização das políticas adotadas pelo Estado cumpre uma função distinta das expectativas de formação de condutas – uma dotação –, que geralmente acompanha o conceito de direito.

Como é possível notar, tais diagnósticos estão em sintonia com os pressupostos anteriormente mencionados deste trabalho, buscando responder aos problemas que marcaram a chamada *crise do direito*. Dessa forma, abordar o PBF em uma perspectiva “não tradicional” deve-se menos a uma idiosincrasia metodológica e mais a uma necessidade oriunda do próprio objeto de estudo, dado que esse modelo de política pública não pode ser compreendido com os padrões analíticos das categorias tradicionais do direito, no qual o elemento jurídico na operacionalização das políticas adotadas pelo Estado cumpre uma função distinta das expectativas de formação de condutas; bem como da visão estrita, formalista e insulada da legalidade nas ações estatais.

Contudo, apesar de partilhar dos mesmos pressupostos, a perspectiva de observação aqui adotada é de certa forma, distinta das anteriores. Sem dúvida, o ponto de partida é uma política pública – o PBF –, o que diferencia esse trabalho das análises macrosociológicas; mas a intenção aqui não é aprofundar o olhar sobre sua estrutura jurídico-operacional para descrever seu funcionamento. O objetivo deste trabalho é discutir, diante do debate público acerca da possibilidade de tornar essa política pública um “direito”, o significado de tal transformação, que indubitavelmente será um fenômeno jurídico. Para isso, o paradigma de comparação serão os direitos sociais – com destaque para a saúde, educação e assistência social – previstos principalmente no art. 6º da Constituição, que por já possuírem uma tradição em nossa organização social, são dotados de diversos elementos capazes de nortear essa reflexão.

Mas certamente “o significado” da transformação do PBF em direito é uma expressão que requer melhor detalhamento. A ideia por trás dela é que, diferente de apenas descrever as “engrenagens” do PBF – detalhada em muitos trabalhos sintetizados no capítulo três –; o objetivo é fazer uma análise funcional da positivação de direitos sociais na constituição – ou

seja, não descrever ou tentar prescrever a natureza ou alcance das obrigações que essas normas geram ao Estado, mas sim o papel que foi objetivado a tais ditames legais diante das características estruturais do país dentro do modelo de sociedade abstratamente desenhado na lei maior –; que para isso precisará guardar estreita relação com as características sócio-políticas e históricas.

Por essa razão, talvez até resultado da perspectiva eminentemente constitucional adotada nesta reflexão, na busca por esse “significado” o trabalho também acabará entrando em uma “dimensão cultural” acerca dos direitos sociais, por várias vezes relacionando as normas jurídicas com valores e aspirações dos atores sociais em determinado momento histórico. Isso será perceptível através do diálogo com a literatura sobre políticas e direitos sociais no Brasil na perspectiva da ciência política (em autores como Kerstenetzky, 2012; Draibe, 2003; Cohn 1996, 2010; Weffort, 1984; Carvalho, 2010; Santos, 1979; entre outros), que possui uma longa tradição no Brasil executando tal abordagem. Todavia, a preocupação da reflexão será discutir com acuidade a dimensão jurídica, dado que este é um trabalho em direito.

Esse trabalho também é influenciado na obra de Offe e Lenhardt (1984) – sintetizada com o devido vagar no capítulo quatro –, que visando superar análises formais e construir reflexões funcionais acerca dos problemas do Estado capitalista, examinam o relacionamento entre a dimensão estrutural econômica e social com as funções e ações estatais; identificando os efeitos sociais e o comportamento dos agentes a partir dessa interação. Para isso os autores propõem investigar algumas hipóteses sobre a relação funcional das atividades estatais e os problemas estruturais de formação social capitalista, visando entender como surge uma política social a partir de problemas específicos de estruturas de classe – baseada na valorização privada do capital e no trabalho assalariado livre –, e quais são as funções que lhe competem considerando essas estruturas.

Portanto, diante desse caminho marcado pela necessidade de experimentação, a proposta desse trabalho é uma abordagem funcional do direito, inter e intradisciplinar, que se insere nas reflexões sobre a interação entre direito e políticas públicas e no debate sobre a possível retomada do desenvolvimentismo no Brasil; cujo objetivo não é analisar uma política pública a nível micro – ou seja, suas engrenagens –, mas sim discutir o significado jurídico da transformação de uma política pública em “direito” com vistas a se tornar uma política de Estado, como estratégia na consecução dos objetivos constitucionais diante da conjuntura econômica, social e intelectual anteriormente descrita.

Assim, estando diante do crescente esvaziamento do direito na sua forma mais tradicional – os pressupostos epistemológicos e metodológicos do positivismo jurídico – como técnica de controle social, assumindo por vezes até o *status* de obstáculo à realização das novas atividades do Estado (Dantas, 2010); e da incapacidade de responder a uma nova agenda social, econômica e política caracterizada por uma sociedade informacional em constante mutação, cuja fluidez não mais permite que seja disciplinada com a rigidez das formas jurídicas mais tradicionais (Faria J., 2014); ao menos na perspectiva jurídica, não faltam desafios aos pesquisadores, operadores do direito e *policy makers* contemporâneos. Se no momento atual o único consenso parecem ser as dúvidas; o efeito positivo é o crescente diálogo intersetorial e interdisciplinar na busca pelas respostas; que se ainda está longe de encontrar uma solução definitiva ao problema, deixou clara a necessidade de superar o insulamento na produção do conhecimento acadêmico e no debate público.

## **1.2 Estrutura e limites da abordagem**

Exercitando tais pressupostos, além da introdução e deste capítulo metodológico, este trabalho é composto de mais quatro capítulos e uma conclusão. Como ressaltado na introdução, o objetivo da reflexão aqui proposta é examinar as vantagens e fragilidades do PBF na sua condição de “meta-direito”, como forma de contribuição para a questão da segurança jurídica do programa presente no debate público, em comparação com os direitos sociais positivados principalmente no art. 6º da Constituição de 1988.

A despeito da discussão abrangente acerca dos direitos sociais, a comparação terá como foco prioritário os direitos sociais à saúde, educação e assistência social; com os quais o PBF tem uma interlocução direta. Esses direitos foram escolhidos porque, a despeito das inúmeras possibilidades na escolha de quais seriam as contrapartidas (condicionalidades) do programa – o que em outros países significou, por exemplo, a obrigação de arrumar um emprego em um tempo determinado, a limitação de tempo máximo para ficar no programa, etc. (Sátyro, Soares; 2009) –, o Brasil optou pela escolha de contrapartidas ligadas à saúde e educação (o que pode ser interpretado como uma espécie de “obrigação” em exercer direitos sociais – de ir à escola, de fazer pré-natal, de tomar vacinas, etc.); que para sua operacionalização, em um processo gradativo, necessitou de uma reformulação da estrutura da assistência social, que há muito tempo já existia, mas que em função dessa nova tarefa sofreu transformações.

Essa comparação será feita a partir de três perspectivas que se destacam nos debates constitucionais acerca dos direitos sociais na perspectiva jurídica e política: (a) direitos sociais e a cidadania; (b) direitos sociais e a judicialização e; (c) direitos sociais e a dotação orçamentária. A escolha desse “tripé” se deve em função da própria estrutura da constituição em torno do tema, que funcionalmente corresponde a sua positivação expressa, criando uma obrigação de fazer inescusável com o objetivo de construção de um modelo de cidadania abrangente e universal; a dotação orçamentária vinculativa, garantido que parte do orçamento será destinada a ações para o cumprimento dessas obrigações; e os instrumentos para adjudicação, garantindo a possibilidade de exigência coercitiva dessas ações estatais.

A positivação de um rol extenso de direitos sociais em 1988 criou uma obrigação inescusável para o Estado brasileiro, que referenciado nos modelos de bem-estar social, passou a ter uma extensa lista de tarefas para realizar, com o objetivo de superar as estruturas de pobreza e desigualdade marcantes na sociedade brasileira. Tal processo significa também a aspiração de um modelo abrangente e universal de cidadania, a ser perseguido pelo Estado. Portanto, cada direito inscrito na constituição, sobretudo no artigo 6º, significa a obrigação estatal constante e diligente de realizar ações para sua efetivação, a despeito de não haver consenso sobre quais ações específicas são suficientes para a satisfação dessas obrigações. Todavia, essas ações tem um custo, causando impactos no orçamento, o que fez com que o constituinte também buscasse garantir que essas ações não seriam deixadas de lado pelo surgimento de eventuais prioridades orçamentárias, obrigando para alguns desses direitos que parte considerável do orçamento fosse destinada especificamente à sua satisfação. Por fim, não fosse isso suficiente, a constituição também previu diversos caminhos de adjudicação para que essa estrutura, caso descumprida, fosse restabelecida pelo poder Judiciário, garantindo assim a efetividade das prescrições constitucionais para os direitos sociais.

Em relação aos passos a serem dados na construção dessa reflexão, ou seja, sua estrutura; no terceiro capítulo, a discussão busca situar-se em torno da noção de cidadania, ligada atávica e historicamente aos direitos sociais. A partir dos conceitos trazidos por Marshall (1967), ressaltando a importância da instituição de direitos – os civis, políticos e sociais – para a construção da cidadania na Inglaterra, e das contribuições de Offe e Lenhardt (1984), que em uma análise funcional da política social, identificam como essas podem ser mobilizadas para diversos fins, como a aculturação dos indivíduos às necessidades da dinâmica capitalista ou o estabelecimento de estruturas que garantam pontos de mediação no conflito entre capital e trabalho; este capítulo refaz o caminho da instituição de direitos sociais



e da cidadania no Brasil até a criação do PBF. A releitura desses conceitos a partir da experiência brasileira fornecerá os elementos para uma investigação sobre o significado e os efeitos da instituição de direitos na construção da cidadania no Brasil; e a partir dessa base que examina com acuidade nossa experiência histórica é feita a reflexão sobre o significado da transformação do PBF em “direito”, enfatizando as concepções de bem-estar e proteção social que nortearam a constituição de 1988.

No quarto capítulo, a partir do diagnóstico de que a constituição de 1988 concedeu um papel central ao poder Judiciário, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal (STF) dentro da organização dos poderes e estrutura estatal, podendo agir politicamente, questionando e paralisando políticas e atos administrativos aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo até mesmo contrariamente a maioria parlamentar; a reflexão procura mapear o debate sobre as políticas sociais e o poder Judiciário e, principalmente, no STF; dado que se tornou um dos mais importantes e polêmicos temas nessa área. Este capítulo identifica o papel ativista e abrangente que o poder Judiciário tem exercido na sociedade brasileira em função de suas características institucionais. Em seguida há o aprofundamento do debate acerca dos direitos sociais e Judiciário sob duas dimensões: a micro, que corresponde aos debates doutrinários acerca das obrigações oriundas da prescrição dos direitos sociais na Constituição; e a macro, mapeando os sentidos que a jurisprudência e os debates tem dado à essas questões. Há ainda uma breve reflexão sobre a estrutura jurídica do PBF, que guardando certas peculiaridades descritas naquela seção, se encontraria em uma posição delicada para o controle judicial. Por fim, compreendendo as características da relação entre os direitos sociais e o controle judicial no Brasil, há a reflexão sobre as virtudes e fragilidades do PBF em relação a ela.

No quinto capítulo, a reflexão tem como objeto central a vinculação orçamentária constitucional das ações específicas para a concretização dos direitos sociais. Enquanto por parte dos interlocutores essa rigidez jurídica é apontada como uma garantia de realização do projeto distributivo e inclusivo da constituição articulado em um projeto amplo (Massoneto, Bercovici; 2006); para outra parte tal mecanismo é apontado como um engessamento do Estado, que por essa razão ficaria limitado diante das necessidades da dinâmica capitalista hodierna, causando um desequilíbrio estrutural caracterizado pelo crescimento da despesa pública a uma taxa maior do que a renda nacional (Almeida Jr., Lisboa, Pessoa; 2015). Tal debate reflete uma tensão entre duas leituras possíveis da constituição em relação aos projetos de Estado: uma keynesiana – pressupondo uma estabilidade, no qual o sistema jurídico cumpre a função de garantidor da ordem social mediando compromissos de redistribuição de

riquezas e aumento de produtividade e competitividade –; e outra schumpeteriana – pressupondo que as vertiginosas transformações econômicas e sociais requerem que ações estatais tenham a fluidez necessária para intervir de forma eficiente na dinâmica social (Faria, 2009). Esses projetos são informados por diferentes diagnósticos e perspectivas acerca das estratégias e projetos que conduziriam o país ao desenvolvimento, revelando uma tensão entre um projeto de sociedade constitucional e as exigências das transformações capitalistas vertiginosas, sobretudo aquelas observadas após 1990. Paralelamente a esse debate, o PBF tem conseguido ser instrumentalizado com a fluidez necessária à dinâmica do capital, que mesmo com um orçamento não vinculado e extremamente limitado se comparado aos direitos sociais, tem conseguido promover um significativo ciclo econômico na relação entre consumo, produção, e concretização de direitos; proporcionando um incremento considerável ao PIB e combatendo a desigualdade em diversas frentes, com destaque para estadual e regional.

Antes de examinar esse “tripé” constitucional dos direitos sociais, com o intuito de familiarizar o leitor com o PBF – caso ainda não seja – e entender as razões que o levarão a alcançar tamanha legitimidade e protagonismo dentre as ações estatais de combate à pobreza; o capítulo seguinte (segundo) explora o que denominei de “engrenagens” do programa – sua estrutura institucional e a forma como é operacionalizada –; visando demonstrar a singularidade dessa experiência em relação às diversas outras iniciativas estatais de proteção social na história brasileira. Nesse capítulo também estão inventariados muitos dados recentes acerca dos resultados atingidos pelo programa, o que naturalmente conduzirá a discussão principal desta reflexão: a garantia de que algo tão positivo irá permanecer como uma política de Estado.

## Capítulo 2

### **POR DENTRO DO BOLSA FAMÍLIA: AS “ENGRENAGENS” E “FACES” DO INSTRUMENTO BRASILEIRO DE COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADE**

*“(...) Era a primeira vez que se desenhava uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais.”*

*(CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas)*

Ao longo dos anos 1990, estimuladas principalmente pelo Banco Mundial, novas formas de ação estatal para combate a pobreza e a desigualdade começaram a ser implementadas em muitos países da América Latina que, a despeito de suas diferenças, possuem como característica principal o fato de serem programas de transferência condicionada com focalização nos mais pobres (Bichir, 2009:115). No caso brasileiro, esses programas tiveram como inspiração os projetos de renda mínima e, na década de 1990, surgiram como experiências pioneiras ligadas principalmente a condicionalidades na área da educação em Campinas, Distrito Federal e Ribeirão Preto; posteriormente elevadas ao nível Federal a partir de 2001 (Bichir, 2009:116). Contudo, o sucesso da experiência no período pós 2003 fez com que tais programas adquirissem autonomia e trilhassem caminhos distintos dos projetos de implementação de renda mínima, desvinculando-se da proposta de ser uma etapa para outras ações e tornando-se fins em si mesmos (Britto, Soares, 2010).

O Programa Bolsa Família (PBF) – experiência de maior sucesso entre esses programas –, na forma mais próxima do que conhecemos hoje, foi lançado a partir de 2003 e tornou o período subsequente até os dias atuais marcado pela expansão e consolidação dos programas de transferências condicionadas de renda no país, que utilizando mecanismos de focalização acompanhados de condicionalidades busca a redução da pobreza através de metas visando também o desenvolvimento do capital humano (Coutinho, 2012; Coutinho 2013). Atualmente, o programa tornou-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (Bichir, 2009:116), possuindo grande protagonismo e legitimidade social e política.

O PBF foi, inicialmente, resultado da unificação de muitos programas de transferência de renda (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação) até então fragmentados em diversos ministérios (Amaral, 2014:107) – o que é relatado como o “caos”, dados os inúmeros

problemas de coordenação entre esses programas, tanto no plano federal, quanto na relação com os municípios. (Bichir, 2009:119). Após 2003, esses vários programas passaram a ser operados por um sistema unificado chamado Cadastro Único de informações Sociais – o CadÚnico –, que realizou não só a unificação, mas abriu a porta para inúmeros aperfeiçoamentos institucionais, que possibilitam atualmente um planejamento e intervenção estatal mais eficientes no tocante a diversas políticas sociais (Amaral, 2014:107). Dentre esses aperfeiçoamentos, a característica que talvez tenha se tornado mais marcante na atual estrutura do PBF é a flexibilidade, permitindo sua adaptação a diferentes estratégias e objetivos; que além de romper com o modelo fragmentado de políticas sociais, busca garantir não apenas o acesso à renda, mas também reforçar ações de concretização dos direitos sociais (Amaral, 2014:106).

Como dito, diante das diversas faces da pobreza em um país continental como o Brasil, determinar o público alvo escolhido para a focalização do programa é uma tarefa repleta de desafios. Muitos poderiam ser os critérios para aferir a pobreza e, inclusive, esta questão foi objeto de um intenso debate no governo para definir que indicadores seriam escolhidos para traçar a linha entre aqueles que viriam a ser os beneficiários do programa e qual seriam os objetivos da focalização (Costa, Falcão, 2014a). Contudo, por favorecer o controle social e a transparência, o critério adotado pelo PBF foi o de renda (Amaral, 2014:100), cujo recorte estabelecido inicialmente foi de R\$70 per capita (Coutinho, 2013:112); mas que pelas transformações na estrutura do programa e reajuste dos valores, atualmente tem como critério de elegibilidade do benefício básico o valor de R\$77 per capita – que pode ser complementado por outros como veremos adiante –; servindo também de referência para outros programas cujo foco são cidadãos em extrema pobreza – como o programa Brasil Sem Miséria (Amaral, 2014:100).

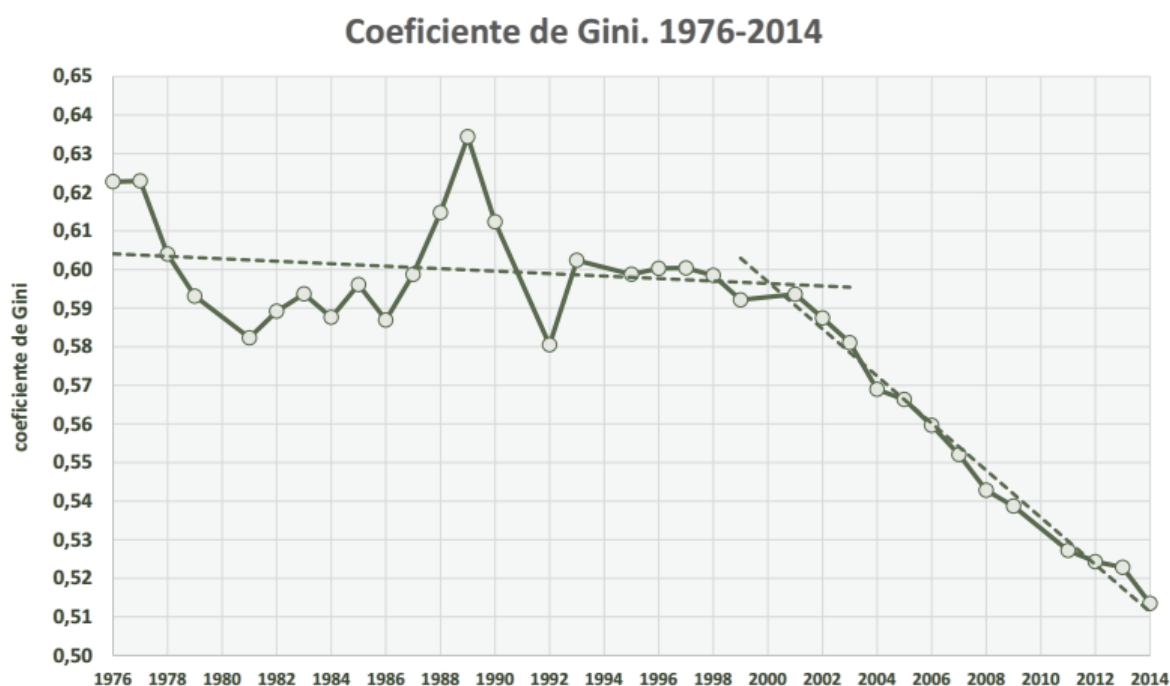
Dessa forma, atualmente, o PBF consiste em um programa de transferência direta de renda para famílias consideradas extremamente pobres (renda mensal até R\$77) ou pobres (renda mensal até R\$154) depositada todo mês pelo governo às famílias participantes; sacado através de um cartão magnético cuja titularidade é preferencialmente da mulher, em que o valor depositado depende de algumas condições, como o tamanho da família, a idade de seus membros e a renda (Costa, Falcão, 2014c:240-241). Ao se vincular ao programa a família assume também alguns compromissos chamados condicionalidades – como a obrigação de vacinar as crianças, os jovens frequentar a escola, as gestantes realizar o pré-natal, etc. – cujo objetivo é ir além do alívio econômico da pobreza, rompendo o ciclo de reprodução desta

através da melhoria de perspectiva e da situação econômica das novas gerações em relação às anteriores (Costa, Falcão, 2014c:240-241).

O programa é considerado uma grande mudança no sistema de proteção social do país, anteriormente caracterizado principalmente pela natureza contributiva oriunda do trabalho formal, que mesmo tendo evoluído pós 1988 para cobertura dos trabalhadores rurais e a concessão de benefícios assistenciais para quem não tinha capacidade produtiva – através da Lei orgânica da assistência social (LOAS)<sup>10</sup> –; ainda tangenciava a pobreza mais severa, sem conseguir atingi-la de forma contundente (Costa, Falcão, 2014c:240-241).

No período entre 1988 a 2003, antes da consolidação das políticas de transferência de renda no atual modelo<sup>11</sup>, mesmo a instituição de diversos direitos sociais na constituição de 1988, as diversas expectativas no tocante à cidadania e as promessas de universalização de políticas sociais para a transformação estrutural da pobreza e desigualdade no país não tinham conseguido ainda cumprir um papel contundente nessa tarefa.

**Gráfico 1. Evolução do Índice GINI no Brasil (1976-2014)**



(Dados disponíveis em: <http://www.ipeadata.gov.br/>)

<sup>10</sup> Lei nº 8742 de 7 de dezembro de 1993.

<sup>11</sup> Como dito, o período entre 1994-2002 foi o momento em que os programas de enfrentamento à pobreza baseados em transferência monetárias (condicionados ou não) foram adicionados à política social no Brasil (Coutinho, 2012; 95), mas o Programa Bolsa Família foi lançado apenas em 2003.

Como demonstra o índice GINI<sup>12</sup>, após a criação do PBF, no período iniciado em 2002, o índice teve uma queda acentuada e progressiva de aproximadamente oito pontos, partindo de aproximadamente 0,59 em 2002 e computando na década seguinte, 2014, o valor próximo 0,51; alcançando o menor patamar na história brasileira desde que o índice começou a ser medido. Tal fato, como mencionado no capítulo anterior, chamou a atenção do mundo para a experiência brasileira, que passou a ser difundida internacionalmente pelo Banco Mundial como exemplo de sucesso dos modelos de “redes de proteção social”; ofertadas como uma alternativa barata e eficiente em face das medidas de austeridade enfrentadas pelos sistemas de bem-estar dos países desenvolvidos (Fagnani, 2011). Todavia, no mesmo período, houve o aumento real do salário mínimo, a geração de emprego e renda e o aumento do gasto social realizado pelo governo brasileiro como ações paralelas aos programas de transferência de renda; que também são apontadas como fatores que contribuíram para a redução da desigualdade (Fagnani, 2011). Como aponta Bichir (2009:125), há muita divergência acerca dos impactos do PBF na redução da pobreza e da desigualdade, em que são apontados fatores como o crescimento econômico, a ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), além da separação dos efeitos em relação à pobreza e a desigualdade. Contudo, a autora afirma que a despeito desse debate, cada vez mais se reconhece a eficiência da focalização promovida pelo PBF e de sua cobertura como fatores que contribuem para resultados tão positivos (Bichir, 2009:126).

Como é possível notar, a singularidade do programa e sua celebração como marco na história brasileira no sistema de proteção social do país não se limita apenas à transferência de renda. A questão que merece destaque é o salto qualitativo proporcionado pelo programa em várias dimensões, indo desde sua articulação entre diversas áreas como a assistência social, saúde e educação, com o objetivo de atingir de forma contundente e estrutural os cidadãos em situação de pobreza; passando pela promoção do aprendizado institucional e ações articuladas interministeriais – como os Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e combate à fome no controle das condicionalidades –; desembocando, por fim, nas inúmeras parcerias e articulações também entre os entes federados, o que permite que os agentes municipais tenham uma ação em plena consonância com as necessidades do governo federal para a constante melhoria dos instrumentos de gestão do programa (Costa, Falcão, 2014c:238-239).

---

<sup>12</sup> O índice GINI mede a desigualdade dos países.

A consolidação do PBF foi extremamente importante para a reformulação das estratégias de superação e combate à pobreza no país. O desenvolvimento do CadÚnico – cadastro que permite o acesso a inúmeros benefícios – e sua constante reestruturação para torná-lo cada vez mais sensível às necessidades regionais e locais, foram consideradas as ferramentas principais para a identificação e planejamento das ações governamentais dos inúmeros programas – por exemplo, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) – (Costa, Falcão, 2014c:238-242). Isto permitiu reconhecer com precisão as características dos beneficiários do PBF, desenhando ações capazes de atender suas necessidades para que pudessem deixar a situação de extrema pobreza, além da redução das inconsistências e eventuais erros na base cadastral (Costa, Falcão, 2014c:238-242).

Com base nesse aprendizado o BSM se guiou com base nas três dimensões que haviam estruturado o PBF (acesso à renda, a serviços de educação e saúde, e ações voltadas a incluir produtivamente às famílias no curto prazo), promovendo o redesenho deste último para reforçar essas dimensões, além da incorporação, articulação e a criação de uma série de programas e ações governamentais voltadas à população mais pobre (Corrêa *et al*, 2014:365-366). Dentre essas ações destaca-se a identificação e o tratamento diferenciado dado a segmentos tradicionais e populações específicas em alto grau de vulnerabilidade, marcadas por serem vítimas de preconceitos variados, dissonâncias linguísticas, culturais e políticas em relação aos equipamentos, agentes públicos entre outros (Corrêa *et al*, 2014:369). Tal tarefa, iniciada em 2004, permitiu, através do diálogo intenso com a sociedade, consolidar instrumentos, estratégias e normas atualmente operacionalizadas com a versão 7 do CadÚnico, que possibilitou a identificação de 15 grupos tradicionais – como quilombolas, indígenas, ciganos e ribeirinhos –, além de famílias em situações específicas, por vezes transitórias, mas que alvo de vulnerabilidades e preconceitos; o que possibilitou até junho de 2014 o cadastramento de 1,27 milhão de famílias (Corrêa *et al*, 2014:369).

Como se nota, a celebração do PBF como um marco na história brasileira se justifica pelo feixe de resultados positivos que o programa foi capaz de promover, a despeito de ser na origem um programa de transferência renda condicionada como etapa para a implementação da renda básica da cidadania. Sua consolidação como um instrumento de concretização de direitos; experimentação e aprendizado institucional; intervenção econômica e conjuntural para o atingimento de objetivos específicos; além de sua flexibilidade capaz de ser mobilizada em função de inúmeras ações estatais; permitiu ao programa, mesmo sendo instrumento para

a realização das obrigações constitucionais, tornar-se o protagonista dentre as estratégias estatais de enfrentamento à pobreza e desigualdade no país.

Mas como se intercalam “as engrenagens” desse programa? Quais são as suas características e como elas possibilitam o atingimento de tantos resultados positivos? De que forma se organizam institucionalmente? Que resultados tem alcançado que justificam tamanha popularidade no Brasil e no mundo? Em face dessas questões, o objetivo deste capítulo é uma imersão nesses elementos para, depois de familiarizados com as características e diversas “faces” do PBF, discutir as vantagens e fragilidades de sua transformação em “direito” comparando com os direitos sociais.

## **2.1 Bolsa Família como inovação institucional nas políticas sociais brasileiras: Cadúnico e IGD no mapeamento das características da pobreza no Brasil**

A dimensão institucional do PBF tem como base duas estruturas, diretamente relacionadas ao processamento e armazenamento de todas as informações acerca dos beneficiários. A primeira dessas estruturas é o Cadúnico, que consiste em um gigantesco cadastro detalhado sobre as famílias capaz de auxiliar o planejamento estratégico de ações desenhadas em função das características específicas de cada localidade. A segunda é o Índice de gestão descentralizada (IGD), que permite mensurar a qualidade das informações coletadas pelos municípios e, conseqüentemente, planejar ações específicas para melhorar a qualidade delas em cada caso, garantindo assim que as informações estarão sempre completas e atualizadas, diminuindo equívocos no planejamento do Estado.

Como antecipado, o Cadúnico consiste em um cadastro contendo as informações das famílias, alimentado pelos municípios, de quem é a competência para identificar e cadastrar aquelas famílias em situação de vulnerabilidade, complementando informações do governo federal (Coutinho, 2013:117). O sistema é um gigantesco registro administrativo que possui informações detalhadas e atualizadas sobre as famílias, constituído por um formulário que reúne cerca de 100 variáveis, cujo objetivo é permitir ao poder público identificar os programas mais adequados para uma abordagem multidimensional da pobreza – evidenciado pelo *slogan* “conhecer para incluir” –, auxiliando no planejamento de inúmeras políticas públicas (Amaral, 2014:100-101).

Até 2014 o sistema contava com 24,1 milhões de famílias, das quais 87,3% possuíam renda abaixo de meio salário mínimo; o que permitiu ao poder público conhecer cada uma das



74,3 milhões de pessoas que as compõem. Com isso, estima-se que o cadastro permite conhecer cerca de 40% da população brasileira, que pode através dele acessar mais de 20 programas sociais no nível federal (Corrêa *et al*, 2014:369).

As informações são coletadas por agentes municipais *in locu*, visando assegurar a fidedignidade das informações e devido à proximidade do poder local com as famílias; por meio de entrevistas nas quais é preenchido um formulário padronizado cujos dados são, posteriormente, repassados à Caixa Econômica Federal (Amaral, 2014:101; Coutinho, 2013:117). Dentre esses dados, destacam-se o perfil de trabalho, renda e escolaridade cada um de seus membros; as principais despesas, as características de construção dos domicílios, o acesso a serviços básicos (como eletricidade, saneamento e coleta de lixo), se a família faz parte de grupos tradicionais específicos, se há trabalho infantil, portadores de necessidades especiais, etc.; que são coletados pela rede de Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios – a mesma que realiza o trabalho socioassistencial junto às famílias (Falcão, Costa, 2014:89; Amaral, 2014:101-102).

Desde sua origem, o Cadúnico tinha como orientação promover a integração das políticas sociais, mas seu surgimento ocorreu concomitante ao lançamento de programas como o Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola, entre outros sete programas em funcionamento, administrados por diferentes ministérios e com instrumentos distintos para a identificação de beneficiários; o que gerava problemas de natureza distintas como a fragmentação institucional, o maior dispêndio de recursos, a sobreposição de beneficiários, entre outros (Amaral, 2014:104-105). O sistema existe desde 2001, fruto da unificação de outros cadastros, tendo passado por inúmeras transformações nas quais se destacam aquelas realizadas após sua vinculação ao PBF, fundamentais para o desenvolvimento da ferramenta no atual modelo; sendo o meio pelo qual potenciais beneficiários de programas do governo podem ser identificados – ou seja, atualmente não serve somente ao PBF –, cuja competência para a regulação é do MDS – Decreto 6135/2007 – (Annenberg, 2014:61; Amaral, 2014:109).

A despeito do Decreto 6135/2007 ser o principal diploma legal que regulamenta o Cadúnico, o sistema passa por constantes aperfeiçoamentos na sua gestão, no qual as instruções operacionais cumprem um papel central no dia-a-dia, especialmente pela experiência obtida através do diálogo entre os estados, municípios e o governo federal; que representaram as melhorias constantes na forma da gestão do cadastro, mesmo inexistindo alterações substantivas no decreto regulamentador da ferramenta (Annenberg, 2014:61). Ao longo de sua existência inúmeros problemas precisaram ser solucionados, como a baixa

qualidade da entrada e manutenção dos dados, a tecnologia defasada que não realizava a checagem das informações inconsistentes, a inexistência de regras e procedimentos claros relacionados à coleta e validação das informações, além da precariedade de recursos (Amaral, 2014:109).

Um grande marco na história desse aperfeiçoamento é o ano de 2005, em que teve início um novo processo de adesão formalizado através de um termo e da indicação de um gestor para o programa, no qual os municípios se comprometiam, dentre outras coisas, a identificar as famílias pobres e extremamente pobres e incluí-las no cadastro; o que possibilitou o desenho e a implementação de um amplo processo de atualização cadastral, em uma parceria envolvendo também os estados (Amaral, 2014:107-109). Essas parcerias envolviam a capacitação, apoio técnico, a infraestrutura logística e até mesmo o apoio financeiro (Amaral, 2014:107-109).

Atualmente, a grande quantidade da população brasileira presente no CadÚnico – aproximadamente 40% do total populacional – possibilita ao Estado o planejamento de ações organizadas em função das especificidades identificadas para diferentes públicos – a chamada *hiperfocalização* –; como moradores das periferias das grandes cidades, catadores de material reciclável, população em situação de rua; e também no meio rural, para assentados e acampados, indígenas, quilombolas, extrativistas e agricultores familiares (Campelo, Mello, 2014:46).

Esse processo gerou importantes resultados. Definidos os critérios para estabelecer o que seria considerado um “cadastro válido”, os percentuais de dados assim qualificados “[...] saltou de 31,3% em março de 2005 para 92% em outubro de 2006 [...]”, fazendo com que aproximadamente “[...] 1,5 milhão de beneficiários do Bolsa Família fossem excluídos do programa após a qualificação do Cadastro Único por não atenderem às condições de elegibilidade, o que permitiu uma economia de R\$ 700 milhões [...]” (Amaral, 2014:111). De alvo de muitas críticas decorrentes da seleção dos beneficiários cumulados de erros de inclusão e de exclusão, o PBF passou a ser reconhecido internacionalmente, sendo a reestruturação do CadÚnico com mecanismos de atualização e fidedignidade de seus dados reconhecidos como um dos principais fatores do sucesso do programa; o que permite, atualmente, até mesmo o diálogo com movimentos sociais e sistemas de cadastramentos diferenciados para identificação das necessidades de populações específicas como indígenas, quilombolas, entre outros (Amaral, 2014:112-117).

Na versão atual, as informações completas sobre cada família são atualizadas, no máximo, a cada dois anos; pois sendo voltado às famílias mais pobres do país, cuja renda tende a ser mais volátil principalmente em virtude de sua inserção usualmente sazonal, instável ou informal no mercado de trabalho; essa atualização permite verificar a chamada “pobreza longitudinal”, ou seja, o contingente daqueles que estarão na pobreza em um intervalo de tempo determinado (Falcão, Costa, 2014a:90). Traçando uma analogia, o cadastro supera a noção de compreender a pobreza como uma fotografia (pois não registra a situação de pobreza apenas em um determinado momento); e a representa como um filme (quem foi ou é pobre em um determinado período) (Falcão, Costa, 2014a:90).

Dessa forma, concentrando diferentes ações, a sinergia positiva é assegurada por meio de uso eficiente de recursos, tendo maior impacto com um custo mais baixo. O cadastro é útil não apenas aos programas de transferência de renda, mas também programas voltados à saúde, qualificação profissional, habitação, entre outros; o que maximiza um determinado orçamento destinado especificamente a essa ferramenta; aumentando assim a eficácia na identificação e seleção de beneficiários, a qualificação dos recursos humanos envolvidos, a existência de regras e parâmetros procedimentais claros, a definição dos papéis institucionais, a adequação dos sistemas de informação, a possibilidade de programas de monitoramento e avaliação, entre muitas outras vantagens (Amaral, 2014:99-100). Tais fatos minimizam os custos de transação, custos políticos, custos sociais (que incidem sobre os potenciais beneficiários), administrativos, políticos, de incentivo, privados (evitando que o cidadão tenha de ir a diversos balcões para se inscrever em inúmeros programas), entre outros (Amaral, 2014:99-100).

Atualmente, o sistema é usado para mais de 20 programas sociais somente a nível federal, tendo passado por inúmeros aperfeiçoamentos, no qual se destacam a sua compatibilidade com as pesquisas realizadas pelo IBGE – o que possibilita até mesmo do georreferenciamento das informações do CadÚnico a partir dos dados censitários –; os incentivos financeiros para os municípios atualizarem os dados cadastrais, o cadastramento de pessoas sem documentação civil, e a relação com a CEF para melhor monitoramento das qualidades dessas informações (Annenberg, 2014:61; Corrêa *et al*, 2014: 369-370). O cadastro em si não garante a entrada em nenhum programa social, pois a análise de renda é feita pela CEF; mas é através dele que são mensuradas, por exemplo, as linhas da pobreza que servem como bases para outros programas – como o Bolsa Verde, o Água para todos, o Luz para todos, integrando o plano Brasil Sem Miséria –, sendo a única fonte de informações na

qual a CEF e o governo federal utilizam para quantificar e localizar os brasileiros mais pobres (Amaral, 2014:120-121; Annenberg, 2014:58; Falcão, Costa, 2014a: 89). Além disso, a variedade informações socioeconômicas do Cadastro Único permitiu também ao Brasil sem Miséria permitir oferecer educação integral às escolas onde a maior parte das crianças é beneficiária do PBF; adequar os cursos de formação técnica ao perfil dos mais pobres e mobilizá-los para a matrícula; levar cisternas a quem ainda não tinha água limpa e até mesmo fornecer energia elétrica às crianças que estudavam ainda sob a luz de lampiões (Corrêa *et al*, 2014:370).

Assim, é possível notar que o instrumento principal de operacionalização do PBF foi a base para o desenvolvimento de inúmeras outras iniciativas, que passaram inicialmente pelo suprimento de uma parte do *déficit* informacional do Estado acerca das distintas realidades socioeconômicas do país; o que permitiu a formulação de planejamentos e estratégias mais adequadas às necessidades locais singulares na coordenação de políticas públicas, garantindo maior eficiência às iniciativas governamentais em consonância com os objetivos desenhados, além de uma aproximação entre Governo Federal, entes federados e cidadãos.

Por sua vez, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), segunda estrutura institucional basilar do PBF, foi criado em 2006 como instrumento que viabilizasse a União a fornecer apoio aos entes federados para a realização das novas atribuições necessárias ao desenvolvimento do programa, e medir o desempenho e qualidade dos municípios no alcance dos resultados relativos ao cadastramento, atualização e acompanhamentos das condicionalidades de saúde e educação do programa; fortalecendo, dessa forma, as relações interfederativas e intersetoriais (Corrêa *et al*, 2014:367).

De acordo com esse desempenho e respeitados alguns limites mínimos, os municípios recebem recursos mensais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), feitos por meio do Fundo Nacional de Assistência Social; com o intuito de aprimorar a qualidade de gestão do programa, sem os quais certamente haveria limitações dos entes federados à realização das novas responsabilidades inerentes ao PBF (Coutinho, 2013; Corrêa *et al*, 2014:367).

Assim como o CadÚnico, ao longo do tempo o IGD também foi sofrendo modificações para se ajustar as necessidades e objetivos governamentais, processo no qual as portarias cumpriram um papel fundamental como mecanismos para a constante remodelagem e aperfeiçoamento das ações durante sua implementação (Annenberg, 2014:56). Os mecanismos de maior destaque, sobretudo a partir de 2011, foram a ampliação do volume de

recursos e na fórmula de cálculo de repasse, que passou a considerar todas as famílias inscritas com renda de até meio salário e não apenas as beneficiárias do programa, de forma a refletir melhor as necessidades de novos objetivos sociais iniciados com o Plano Brasil Sem Miséria<sup>13</sup> (Corrêa *et al*, 2014:367). Essas mudanças geraram um aumento significativo nos recursos repassados, que dos R\$ 299,5 milhões em 2011, saltaram para R\$489 milhões em 2012; chegando posteriormente a R\$ 503 milhões em 2013 (Amaral, 2014: 118). Com o aumento em 30,23% do orçamento federal para a assistência social no período entre 2010 e 2014, o IGD também teve seu valor de referência reajustado em 30%, com o intuito de reforçar os recursos dos municípios para as atividades oriundas das novas necessidades advindas com o Plano Brasil Sem Miséria<sup>14</sup> (Nakashima *et al*, 2014:188-189).

Assim, dado que muitos municípios não teriam a capacidade administrativa ou financeira oriundas da adesão ao PBF, a implementação do IGD não só ajudou na cobertura desses custos, mas, além disso, introduziu um mecanismo de incentivo e recompensa (e não na penalização ou sanção), o que constitui um tipo de racionalidade e instrumentalização jurídico-institucional inovadora considerando historicamente as relações federativas no Brasil (Coutinho, 2013:122). Não há dúvidas que esse mecanismo, pelo seu funcionamento – que tem como pressuposto a aceitação voluntária dos municípios – tende a induzir a descentralização, na medida em que possibilita o incentivo igualitário do governo federal a municípios com diferentes características (Annenberg, 2014: 57). Entretanto, há pouca margem para questionar os conteúdos presentes nos termos de adesão<sup>15</sup>, o que de certa forma pressiona os municípios, geralmente dependentes desses recursos (Annenberg, 2014: 57).

## **2.2 Bolsa Família como estímulo ao exercício de direitos e rompimento da pobreza intergeracional: os benefícios “sob medida” e o sistema de condicionalidades**

Sendo “na essência” um programa de transferência de renda condicionada, a principal função do PBF seria atacar a pobreza através da concessão de um auxílio financeiro às

---

<sup>13</sup> “[...] Ao final de 2011, para estimular os gestores municipais a fortalecer a Busca Ativa de famílias em extrema pobreza no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o valor de referência aumentou e a fórmula de cálculo do IGD passou a considerar o número de famílias inscritas no Cadastro Único, e não as famílias beneficiárias do Bolsa Família [...]” (Amaral, 2014:118).

<sup>14</sup> Além das atividades de manutenção e aprimoramento do IGD já realizadas pelos municípios, o início do Plano Brasil Sem Miséria passou a exigir as atividades relacionadas ao busca ativa, além da criação do IGD SUAS – o IGD do Sistema Único de Assistência Social (Nakashima *et al*, 2014:189).

<sup>15</sup> Os termos de adesão são uma concordância formal dos entes federados em participar da gestão do programa e assumir as responsabilidades por determinadas atividades perante a União, definidas previamente pelo governo federal, na qual não há espaço para negociação (Annenberg, 2014:54).

famílias consideradas nessa condição. Contudo, apesar de não se resumir a isso – como veremos com detalhes ao longo desta exposição –, mesmo na realização dessa tarefa muitas foram as transformações e as formas utilizadas para alcançar o sucesso dos objetivos traçados pelo governo nas estratégias de combate a pobreza. Ao longo de sua existência, as transformações dos benefícios podem ser divididas em três grandes categorias: o reajuste das linhas de elegibilidade – o critério de renda utilizada para determinar a linha de pobreza e de extrema pobreza, que permitem o acesso a distintos benefícios –; o reajuste dos benefícios – que corresponde aos valores pagos aos beneficiários –; e as mudanças nos desenhos dos benefícios – algumas “condicionalidades especiais”, que geram uma complementação de renda aos beneficiários mesmo sendo transitórias, como uma gravidez (Osório, Soares, 2014:748-751).

A partir de um sistema inicial que tinha como foco as famílias com renda mensal entre R\$ 70 e R\$140 por pessoa, cujo valor dos benefícios era fixo e baseado em características pré-determinadas da família (Coutinho, 2013:112); a estrutura institucional permitiu a adequação e reformulação constante do programa, caracterizada pelos ciclos de aperfeiçoamento nos quais os benefícios e a forma de gestão puderam ser ajustados para atender as necessidades e características específicas dos cidadãos, moldadas a partir de suas individualidades aferidas pelos dados presentes no Cadúnico.

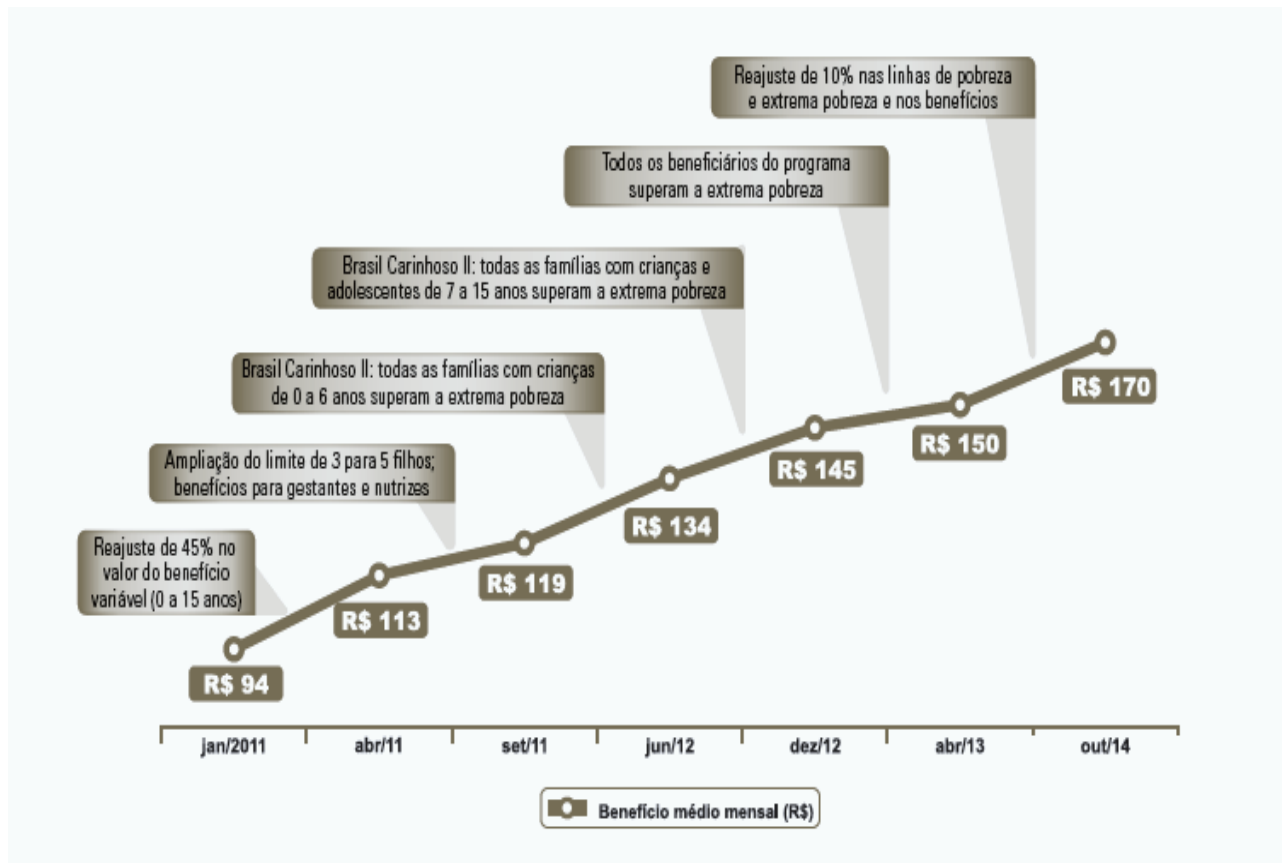
Esse processo pode ser ilustrado por inúmeros exemplos. Em 2011, como primeira etapa de aperfeiçoamento do PBF em razão da criação do Plano Brasil Sem Miséria, houve um reajuste de 45,5% dos benefícios do programa com foco nas crianças e adolescentes de até 15 anos; e de 15,2% nos jovens de 16 e 17 anos; além da ampliação de três para cinco no número de benefícios que cada família poderia ter; incluindo, dessa forma, 1,3 milhões de pessoas com faixa etária entre 0 e 15 anos (Costa, Falcão, 2014c:243). Apesar do baixo impacto financeiro, pois são poucas famílias beneficiárias que possuem mais de três filhos (a média de filhos é 1,69 por família), a diferença para aqueles que passaram a receber o novo benefício é muito significativa (Costa, Falcão, 2014c:243).

Outro exemplo é o início do pagamento para famílias com gestantes ou bebês em fase de amamentação, pagos, respectivamente, por até nove meses a partir da notificação de que a beneficiária está grávida – contando para isso com uma colaboração entre o Ministério da Saúde e o MDS – e por seis meses após o nascimento da criança; cujo objetivo é melhorar a nutrição da mãe, do bebê e nos preparativos para o nascimento; o que aumentou a taxa de identificação precoce da gravidez (até a décima semana) em 60% entre as beneficiárias do

programa, fato que representa a possibilidade de melhoria substantiva dos cuidados com a saúde do bebê e da gestante (Costa, Falcão, 2014c:244-245).

Com o intuito de adaptar o PBF às necessidades do Brasil Sem Miséria – a cobertura do chamado “hiato”, que corresponde à diferença entre a renda mensal paga por pessoa da família e a os valores necessários para que superem a pobreza determinada por estipulações prévias do governo (R\$77 mensais) – também foi criado o benefício de superação da extrema pobreza, que é estipulado de acordo com as necessidades da família, modificando a lógica de cálculo do programa de um sistema fixo para um sistema variável (Costa, Falcão, 2014c:246-247; Nakashima *et al*, 2014:276). Através da ação do chamado “Brasil carinhoso”, o novo benefício começou a ser pago em maio de 2012 para famílias com crianças de até seis anos e seu sucesso permitiu a extensão, em novembro do mesmo ano, para famílias com crianças até 15 anos (Nakashima *et al*, 2014:276). Em março de 2013 o benefício foi concedido a todas as famílias do PBF que ainda não haviam superado a miséria, independente da composição familiar, o que permitiu retirar 22 milhões de pessoas beneficiárias do PBF da extrema pobreza, nas quais 39% têm idade até 14 anos, 29% entre 15 e 29 anos e 78% são negros (Costa, Falcão, 2014c:248-249).

**Gráfico 2 – Ciclo de aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família (2011-2014)**  
**(valor médio dos benefícios após cada medida)**



(Elaborado por: Costa, Falcão, 2014c:249)

#### Quadro 1 – Tipos, valores e públicos dos benefícios do Bolsa Família



Tipo de Benefício	Valor	Público do Bolsa Família atendido	Quantidade
Benefício Básico	R\$ 77	Famílias em extrema pobreza, independentemente de sua composição.	1 por família
Benefício Variável (BV)	R\$ 35	Famílias com crianças e/ou adolescentes de até 15 anos.	Até 5 por família
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35	Famílias com gestantes. Pago em nove parcelas mensais consecutivas, ainda que o prazo termine após o nascimento (só é pago se a gestação for detectada até o nono mês).	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35	Famílias com bebês de até 6 meses. Pago em seis parcelas mensais consecutivas (só é pago se o nascimento for informado até o sexto mês de vida).	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 42	Famílias com jovens de 16 e 17 anos. Pago até o mês de dezembro do ano em que o jovem completa 18 anos.	Até 2 por família
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Calculado caso a caso	Famílias que mesmo após o recebimento dos benefícios a que faz jus dentre os listados acima continuam na extrema pobreza. Recebem a quantia que falta para superarem a extrema pobreza.	1 benefício que leva em conta todos os membros da família

(Elaborado por: Costa, Falcão, 2014c:250)

Por sua vez, em 2014, os benefícios foram reajustados em 10% em função o reajuste das linhas de pobreza e de extrema pobreza do PBF e do BSM, o que significou um aumento de R\$18 bilhões para R\$ 26,3 bilhões, mantendo o tamanho relativo do programa, que corresponde a 0,5% do PIB (Costa, Falcão, 2014c:249-251). Com a garantia de que terão, todo mês, recursos mínimos necessários à sua subsistência, há a possibilidade de que as famílias possam lidar com outros problemas, como frequentar a escola no caso de jovens e crianças, cuidados com a saúde da família, ou a possibilidade de melhorar ou adquirir uma qualificação profissional; avançando no sentido de uma vida mais digna (Costa, Falcão, 2014c:239).

Como afirmado anteriormente, as famílias que participam do PBF devem cumprir determinadas contrapartidas. Dessa forma, as chamadas *condicionalidades* constituem uma série de obrigações a serem seguidas pelos beneficiários como contrapartida para sua manutenção no programa e para recebimento dos benefícios. Seu objetivo é estimular também o desenvolvimento humano e permitir que as famílias possam, no curto prazo, superar a

situação de pobreza e deixar o programa; e no longo prazo, a quebra da reprodução do ciclo de pobreza entre gerações (Coutinho, 2013). As condicionalidades do PBF podem ser caracterizadas como possuindo uma dupla racionalidade: de um lado o sistema de incentivos e estímulos – que atualmente parece ser a marca principal –, e de outro a racionalidade punitiva, possibilitando o desligamento dos beneficiários em casos extremos (Annenberg, 2014:73). No desenho das condicionalidades, o PBF optou por estimular o acesso dos mais pobres aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social com base no contexto histórico das populações que vivem em extrema pobreza, caracterizado pela dificuldade que possuem de acessar esses serviços; seja pelas insuficiências de renda, inadequação da oferta ou por vulnerabilidade social (Corrêa *et al*, 2014: 375-376).

No caso do PBF, as condicionalidades são consideradas predominantemente de incentivo, porque sua gestão visa à promoção e o reforço de direitos e não o desligamento dos beneficiários que não cumprem os requisitos do programa em um modelo punitivo peremptório – a despeito disso ser possível obedecidas algumas etapas<sup>16</sup> –; e também por servirem como “mecanismos de alerta”, onde seu descumprimento pode revelar a ausência de serviços públicos essenciais, obrigando a ação estatal através dos ministérios responsáveis (Coutinho, 2013:119-120). Com as mudanças introduzidas pelo BSM e a articulação com a SUAS, desde 2012 a racionalidade que informa o controle das condicionalidades é que mesmo o descumprimento reiterado pelas famílias só acarretará no cancelamento do benefício após ocorrer o acompanhamento pelo poder público através da visita de uma assistente social, que poderá, de acordo com a realidade encontrada, decidir pela manutenção dos pagamentos (Corrêa *et al*, 2014:378). Além disso, as condicionalidades são controladas por diferentes ministérios, contando com a participação dos municípios para reportar situações e auxiliar na solução de problemas (Coutinho, 2013:120), e são alteradas pela própria burocracia estatal, que sendo uma ferramenta manejada para a consecução de diferentes objetos, permite identificar, nas modificações observadas ao longo do programa, a transformação da racionalidade de sua utilização anteriormente mencionada (Annenberg, 2014:73).

Há inúmeros exemplos que podem explicitar o manejo dessas contrapartidas. Através das condicionalidades de saúde e educação, por exemplo, é possível aumentar a completude nas respostas à população de baixa renda aos serviços públicos; pois além de promover o acesso, as condicionalidades permitem identificar pontos de vulnerabilidades das famílias,

<sup>16</sup> A Portaria GM/MDS nº 321/2008 previu a imposição de sanções gradativas para aplicação das sanções de descumprimento das condicionalidades: advertência, bloqueio do benefício por um mês, suspensão do benefício por dois meses, uma nova suspensão do benefício por dois meses e o cancelamento do benefício (Coutinho, 2013:119).

melhorando a assistência social e possibilitando uma ação coordenada para o combate à pobreza (Amaral, 2014:106). A identificação do descumprimento das condicionalidades pela ausência de serviços públicos essenciais também têm a função de sinalizar a necessidade de investimento em determinadas áreas, promovendo, como consequência, o diálogo e a cooperação institucional entre os entes federados, ministérios do governo, etc. (Coutinho, 2013:120).

Tal sistema permite, pela estrutura institucional do Cadúnico, priorizar a concessão dos benefícios do programa a grupos tradicionais como quilombolas e indígenas e, até mesmo, adaptá-lo para atender as necessidades daqueles que foram resgatados da condição de trabalho análogo ao de escravo – portaria GM/MDS nº341 (Amaral, 2014:116).

No estudo das condicionalidades, Annenberg (2014:81) identifica três grandes fases que marcariam as mudanças de racionalidade na utilização desse instrumento no PBF: a condicionalidade como sanção, o modelo de transição, e o atual modelo da condicionalidade como “sinal de alerta”. Esse movimento poderia, segundo a autora, ser percebido através das transformações observadas nas portarias e das instruções operacionais, o que contou com a participação dos gestores e da burocracia estatal, demonstrando que o desenho das condicionalidades é um processo contínuo e aberto no qual as leis e decretos possuem um papel marginal, já que o processo tem ocorrido no interior do próprio governo (Annenberg, 2014:81-82).

O modelo baseado em sanções vigorou aproximadamente até 2008. Nele, representado pela Portaria GM/MDS nº551/2005, além das sanções por descumprimento das condicionalidades<sup>17</sup> seguindo um procedimento pré-fixado, poderia haver desligamento também pela ausência de informações por um determinado período – estipulado pelo MDS –, admitindo a possibilidade de revisão em casos de recursos apresentados pelos gestores municipais e diante da oferta inadequada ou irregular de serviços públicos – o que demonstra também a responsabilização do Poder Público por não suprir a carência de serviços básicos (Annenberg, 2014:83-84).

Esse modelo sofreu alterações a partir de 2008 quando, a despeito da estrutura principal ser praticamente mantida, foi abandonado o termo sanção – que mudou para efeitos do descumprimento –, as condicionalidades foram apresentadas na nova portaria – Portaria GM/MDS nº321/2008 – como um reforço do direito as políticas de saúde, educação e assistência social, bem como o caminho – uma ferramenta – para que o Poder Público pudesse

---

<sup>17</sup> Idem nota anterior.

identificar as vulnerabilidades sociais, que impedem as famílias do acessar direitos, e permitisse a oferta de bens públicos a partir desse diagnóstico (Annenberg, 2014:84). Essa portaria foi acompanhada de inúmeras instruções operacionais com o objetivo de melhorar o controle das condicionalidades de educação – como o registro e os motivos para baixa frequência escolar – (Instrução Operacional SERNARC/MDS nº29/2009 e nº 36/2010); a orientação para a inclusão desses jovens em programas socioeducativos, que busca complementar a proteção social básica da família e reinserir o jovem no sistema educacional, demonstrando como o descumprimento funciona como um sinal de alerta para melhorar a focalização; além de incluir a SNAS (Secretaria Nacional de Assistência Social) como responsável pela gestão, inserindo o sistema de condicionalidades nas tarefas da assistência social (Annenberg, 2014:85-86).

Por sua vez, a terceira fase, caracterizada como a fase das condicionalidades como “sinais de alerta”, seria marcada pela intensificação da intersetorialidade com a educação e a saúde, e a aproximação com a assistência social. A portaria GM/MDS nº251/2012 dá novas atribuições ao Sistema Nacional de Assistência Social (SNAS) no que diz respeito ao estímulo aos municípios para a inclusão das famílias, acompanhamento das condicionalidades e os registros das informações no Sistema Integrado de Gestão das Condicionalidades (SICON), inserindo as famílias também no serviço socioassistencial de acompanhamento familiar (Annenberg, 2014:89-90). A portaria também traz um sistema gradativo mais brando dos efeitos do descumprimento e com novas fases, que incluem medidas de acompanhamento pelo serviço de assistência social; além do estímulo às parcerias com órgãos públicos, organizações não governamentais, organizações municipalistas para a realização da busca ativa, e a obrigação dos municípios de fornecer as listas de famílias beneficiárias do PBF aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS); o que indica um fortalecimento da relação entre o programa e o sistema de proteção da assistência social (Annenberg, 2014:90-91).

Outro dado interessante que merece destaque é o monitoramento das condicionalidades. Apesar dos inúmeros desafios e das constantes transformações mencionadas, em 2012 o monitoramento das condicionalidades de saúde atingiu 73,12%; a frequência escolar atingiu 87,17% das crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias, sendo que 92,28% estavam acima do padrão exigido pelo programa; além do aumento de 78,22% das famílias registradas no SICON (Annenberg, 2014:105-106). A partir

de 2013, com inovações tecnológicas implementadas no sistema de controle, o monitoramento das condicionalidades de educação alcançou pela primeira 92% (Corrêa *et al*, 2014:377).

O programa também criou um sistema de condicionalidades para estimular as famílias que tenham conseguido superar a situação de pobreza deixem o programa. Desde 2011, foi adotado o sistema “*retorno garantido*”, mantendo o registro no CadÚnico por até três anos das famílias que solicitarem o desligamento voluntário do programa, garantindo a possibilidade de, caso precisem, voltar a ele sem passar novamente pelos processos de habilitação, seleção e concessão do benefício (Costa, Falcão, 2014c:244). Esse procedimento tem a finalidade de complementar a “*regra de permanência*”, instituído desde 2009, que garante a continuidade do recebimento do benefício por até dois anos das famílias cuja melhoria de renda acarrete na superação do critério de elegibilidade, até o limite de meio salário mínimo (Corrêa *et al*, 2014:372). Tais mecanismos consideram a tradicional instabilidade financeira dessas famílias em razão da situação de vulnerabilidade, e a partir dessa realidade, tem a finalidade fornecer à família segurança e incentivos para que deixem o programa caso ocorra à consolidação da melhoria de sua situação econômica, através da garantia que poderão retornar facilmente caso haja necessidade.

Até abril de 2014, aproximadamente 1,27 milhão de famílias estavam na regra de permanência, sendo que 936,5 mil já estavam a mais de seis meses (Corrêa *et al*, 2014:373), o que indica a possibilidade de deixarem o programa em breve; além de notícias divulgadas pelo próprio MDS em novembro de 2015 informando que mais de 3,1 milhões de famílias já deixaram voluntariamente o programa<sup>18</sup>.

### **2.3 Bolsa Família como instrumento para articulação institucional: fortalecimento das relações federativas e superação do clientelismo**

Sendo a pobreza um fenômeno multidimensional, multifacetado e com características distintas, que variam conforme as localidades o país, para superar o modelo centralizado e hierárquico das políticas sociais no Brasil, o PBF buscou articular e favorecer um diálogo entre diversos entes na estrutura federativa do país, mas também entre órgãos da administração pública da União e dos entes federados, se conectando de maneira coordenada para a consecução dos objetivos do programa.

---

<sup>18</sup> Divulgado pelo próprio MDS em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/abril/mais-de-3-1-milhoes-de-familias-sairam-voluntariamente-do-programa> >. Acesso em 30/12/2015.

Nesse sentido, o PBF articula diversas áreas como saúde, educação e assistencial social – necessárias devido às condicionalidades do programa e os benefícios adaptáveis descritos anteriormente, como para gestantes – atuando, dessa forma, com um sistema de gestão compartilhada entre os entes federados, que participam conjuntamente em ações como o cadastramento e acompanhamento das famílias cadastradas, bem como o apoio técnico e institucional aos assistentes sociais dos municípios (Costa, Falcão, 2014b:138-139). A abrangência do programa são municípios, estados e o governo federal com centralidade no MDS – que pela experiência no desenvolvimento do programa atualmente possui um *status* extremamente qualificado e reconhecido, o que lhe concedeu a liderança de projetos como o BSM (Costa, Falcão, 2014b:147) –, permitindo que a política social ganhe expressão nacional, aproximando o poder público federal da população mais vulnerável sem ferir a autonomia dos entes federativos (Amaral, 2014:110-111).

Além disso, o PBF também permite que sua sinergia, experiência e os aprendizados proporcionados pelo programa no tocante às realidades do país consigam ser aproveitados para o desenho de diversas outras políticas ligadas às condicionalidades, instituições e agentes, mobilizados e necessários à realização das ações do programa. Nesse sentido destacam-se o impacto do PBF na redução da mortalidade e desnutrição infantil, indicando um efeito positivo das condicionalidades de saúde; assim como a diminuição da defasagem escolar (Amaral, 2014:104) e ações integradas com o Ministério da Educação (MEC) na expansão da educação em tempo integral visando à universalização (Costa, Falcão, 2014b:144).

A despeito da centralidade e da responsabilidade formal estar no MDS, a coordenação do PBF a nível federal é intersetorial; pois é organizada internamente por um processo intenso de diálogo e interação entre Ministérios e órgãos da administração pública – com destaque para a Caixa Econômica Federal (CEF) (Coutinho, 2013). Esta é responsável por efetuar os pagamentos através de um cartão magnético personalizado, tendo uma dupla função principal: a de checagem e consolidação dos dados fornecidos pelos municípios acerca dos potenciáveis beneficiários; e o envio desses dados ao MDS. Os dados são, portanto, conferidos e checados constantemente, o que além de evitar incoerências, busca também impedir favorecimentos por relações pessoais (Annenberg, 2014:61). Assim, os pagamentos não passam pelo Executivo local, o que tem sido considerado um ganho em relação às tradições clientelistas, as perdas de eficiência e aos vazamentos ligados ao desperdício e corrupção (Coutinho, 2013).

A instrumentalização do programa através do sistema bancário operacionalizado pelo cartão magnético é um instrumento que favorece sua dinamização; otimizando custos, permitindo que diversos benefícios sejam ajustados através de um mesmo procedimento – o que não se limita ao PBF, dado que o mesmo cartão magnético usado pelo programa serve ao pagamento de benefícios oriundos de outros programas sociais –, reduzindo as taxas cobradas pelos bancos executores, evitando a necessidade de criação de sistemas exclusivos para novos programas, além de simplificar e facilitar o acesso aos benefícios pelas famílias (Costa, Falcão, 2014b:153).

Em razão desta funcionalidade, ao longo do tempo, 11 estados<sup>19</sup> adaptaram ou lançaram programas próprios em complemento ao PBF, pagos através do mesmo cartão magnético utilizado pelo programa, a partir de acordos de cooperação técnica com o MDS negociados junto a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), responsável dentro do ministério pela gestão nacional do PBF e do CadÚnico; e também com a Caixa econômica Federal (CEF), agente operador do programa (Nakashima *et al*, 2014: 179-180; Costa, Falcão, 2014c:252).

A despeito de alguns estados pagarem valores fixos a cada família, o modelo que prevaleceu após o lançamento do BSM (2011) foi o de complementar o valor recebido via PBF até atingir o piso definido pelo estado como sua linha de extrema pobreza<sup>20</sup> – comumente chamado de *hiato* (Nakashima *et al*, 2014: 181; Costa, Falcão, 2014c:252). Até agosto de 2014, sete estados ainda mantinham complementações do PBF<sup>21</sup>, sendo em alguns casos relativamente altos os percentuais de desembolsos complementares – no DF, por exemplo, a linha de pobreza foi estabelecida em R\$140 – bem como a quantidade de famílias beneficiárias; além da ocorrência dessa ação também em dois municípios – Manaus (AM) e Nova Lima (MG) (Nakashima *et al*, 2014: 183; Costa, Falcão, 2014c:253).

O número de famílias beneficiárias com essa renda complementar e os critérios utilizados para selecioná-las é, nesses casos, definido pelo estado com base no índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios, o número de famílias em extrema pobreza na cidade ou outros critérios que podem ser escolhidos de acordo com as necessidades locais, desde que tornem o processo de escolha coerente e transparente; momento em que as famílias

---

<sup>19</sup> Os estados são: Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo (Nakashima *et al*, 2014:179)

<sup>20</sup> Alguns estados estabeleceram um valor acima do valor fixado pelo governo Federal (Nakashima *et al*, 2014:181)

<sup>21</sup> Eram eles: Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (Nakashima *et al*, 2014:181).

serão identificadas dentro do universo de beneficiários do PBF na localidade, garantindo que a complementação ainda seguirá os critérios de impessoalidade que estruturam o programa federal (Nakashima *et al*, 2014:179-180). O monitoramento e avaliação das complementações são realizados através de indicadores, metas, ações e objetivos definidos em um acordo entre MDS e os estados, que ficam estabelecidos no *Plano de Trabalho Anual* (Nakashima *et al*, 2014:183).

As complementações permitiram que os entes federativos, de acordo com suas possibilidades fiscais, agregassem esse complemento ao programa federal, reforçando os efeitos deste para o atingimento dos objetivos e necessidades observadas nas realidades locais e regionais no combate a pobreza e a extrema pobreza (Costa, Falcão, 2014c:252-253); o que representa um avanço no sentido de um diálogo entre esses entes que, respeitando os limites das suas competências constitucionais, conseguem estabelecer uma sinergia capaz de transformar as realidades dos cidadãos que mais precisam. Esse fato pode ser comprovado, por exemplo, pelo início da repactuação entre governo federal e estados dessas complementações, já que o benefício lançado com o BSM passou a fechar o hiato de extrema pobreza, antes alcançado apenas através das complementações estaduais; o que irá se converterá em maiores vantagens aos cidadãos (Costa, Falcão, 2014c:252-253).

Por tais características a gestão do PBF é considerada descentralizada e compartilhada, marcando uma distinção histórica com as tradicionais formas de prestação social no Brasil. O programa é marcado pela transversalidade tanto em termos federativos ou verticais (governo federal, estados e municípios), quanto em termos horizontais, do qual fazem parte diversas entidades como ministérios, a CEF e órgãos de supervisão e controle; o que pode ser obtido através de intenso diálogo e interação intersetorial em vários níveis (Coutinho, 2013:113). Dentre eles cabe destacar também a participação da sociedade, que se espelhando na experiência da assistência social determinou a participação comunitária e o controle social, através dos conselhos e centros de assistência social, como participantes da gestão do programa – as chamadas instâncias de controle social (ICS) cuja criação é obrigatória na adesão dos municípios ao PBF (Coutinho, 2013:113).

Além de facilitar a relação entre os entes federados, outra externalidade positiva da operação do programa através do cartão magnético é a potencial inclusão dos indivíduos ao sistema financeiro. Uma pesquisa divulgada pelo Findex<sup>22</sup> em 2011 revelou que o Brasil ocupa o segundo lugar entre os Brics, com 56% dos indivíduos acima de 15 anos possuindo

<sup>22</sup> De acordo com Neri (2014:736): “[...] Findex é um banco de dados público de indicadores que medem constantemente o uso de produtos financeiros por pessoas em vários países e ao longo do tempo [...]”.



conta em banco, ficando atrás apenas da China; fato comprovado por outra pesquisa, desta vez conduzida pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2013, que revelou um importante papel do PBF na inclusão financeira dos beneficiários, alguns dos quais nunca haviam possuído contas bancárias; o que coloca o programa também como uma porta de entrada a segmentos mais sofisticados do mercado financeiro (Neri, 2014:736-739). Tal cenário chegou a motivar estudos exploratórios da Secretária de Assuntos estratégicos da Presidência da República sobre a possibilidade de incentivar a poupança para beneficiários do PBF através da criação de um fundo de pensão nos moldes de empresas privadas, aproveitando essa sinergia entre o mercado financeiro para criar o hábito de poupança na base da distribuição de renda (Neri, 2014:743-744).

#### **2.4 Bolsa Família como reforço para concretização de direitos**

Outro efeito que merece destaque nas características do PBF é sua capacidade de auxiliar, potencializar e reorganizar as estratégias estatais para a concretização dos direitos sociais previstos na constituição. A despeito de uma constituição carregada de direitos, muitos são ainda os desafios para que a prescrição normativa constitucional se torne realidade. Nesse sentido, cabe destacar como o PBF tem sido, desde sua criação, um importante apoio ao melhor direcionamento das ações sociais ligadas inicialmente às suas condicionalidades (com destaque para saúde e educação), mas que como uma espécie de externalidade, produziu um aprendizado institucional permitindo melhorar substancialmente as estratégias estatais para a consolidação dos direitos sociais.

Em relação ao direito à saúde, recentes estudos publicados em periódicos da área médica indicaram que as transferências de renda do PBF em conjunto com o acompanhamento das condicionalidades reduziram a mortalidade infantil entre 2003 e 2009 em 19,3%; e analisando as causas de forma separada, a queda de mortalidade por doenças relacionadas à pobreza chega a 46,3% em doenças diarreicas e 58,2% nos casos ligados à destruição (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:269). No tocante a saúde das gestantes e dos recém-nascidos, como destacado anteriormente, os complementos pagos ao PBF em razão do lançamento do BSM (2011) aumentou em 60% a taxa de identificação precoce da gravidez (até a décima segunda semana); estimulando a realização do pré-natal, o que produz impactos extremamente positivos à saúde do bebê e das gestantes no tocante a cuidados médicos e nutricionais (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:270).

O mesmo efeito também pode ser observado no combate a outras doenças como a tuberculose, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS) associada a condições precárias de moradia e de acesso à saúde e em situações de pobreza e fome (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:270-271). Entre os anos de 2003 e 2013, foi observada uma relação inversamente proporcional entre a maior cobertura do PBF no município e o coeficiente de incidência da tuberculose, o que representou uma diminuição de 17,6% dos casos e, no caso dos indígenas – uma das populações mais atingidas pela doença –, além da redução da incidência, a proporção de cura entre os beneficiários do programa foi de 82,1%, enquanto os óbitos atingiram apenas 1,3% deles<sup>23</sup> (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:270-271).

Esses resultados são também decorrência de outra “externalidade” do programa, já que com as novas ações relacionadas ao BSM, os agentes comunitários e as equipes de saúde da família – importantes apoios para o acompanhamento e identificação das famílias e das condicionalidades – foram reforçados e ampliados, beneficiando 4,88 milhões de pessoas em municípios considerados mais deficitários no tocante a vulnerabilidade social e extrema pobreza (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:269-270).

Em relação às condicionalidades da educação, pesquisas internacionais indicam que o tempo de vinculação no PBF associado ao valor pago às famílias resulta em melhoria nos resultados escolares, fato que pode ser comprovado pelo acompanhamento escolar de mais de 16 milhões de estudantes, que revelou uma evasão menor e um desempenho semelhante à média dos demais estudantes do ensino público brasileiro (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:274).

Com o objetivo de incluir as crianças das famílias beneficiárias do PBF nas creches, até 2014<sup>24</sup> as ações do Programa Brasil Carinhoso aumentaram a quantidade de vagas para crianças entre 0 e 48 meses, ampliando através do BSM em 50% os recursos transferidos via fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para cada vaga ocupada por beneficiários do programa (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:280). Como resultado, o Censo escolar de 2014 revelou, dentre as crianças entre 0 e 48 meses, a presença de 3,1 milhões nas creches, dentre as quais 702,8 mil são pertencentes ao PBF, o que corresponde a aproximadamente 19,6% do total de crianças beneficiárias nessa faixa etária (Bachtold, Costa, Mafra; 2014: 280-281).

Outra medida adotada na educação foi a priorização da adesão ao *Programa Mais Educação* – voltado ao aumento da oferta de educação em tempo integral – nas escolas onde a

---

<sup>23</sup> Entre os não beneficiários a taxa de cura foi 73,6% e a de óbito ficou em torno de 6% (Bachtold, Costa, Mafra; 2014: 271).

<sup>24</sup> A partir de 2014 as transferências passaram a considerar o Censo Escolar do ano anterior (Bachtold, Costa, Mafra; 2014:280).

maior parte dos estudantes seja beneficiário do PBF; que entre sua criação em 2011 até 2013 tinha permitido que 65% das adesões pelas escolas fossem compostas majoritariamente por estudantes do PBF (Corrêa *et al*, 2014:379). Também merece destaque a combinação com o *Programa Saúde na Escola* – que promove a avaliação clínica dos estudantes, medidas educacionais de promoção e produção da saúde, etc. – que seguindo a mesma racionalidade do programa educacional, permitiu que 44 mil escolas atendidas pelo programa fossem compostas majoritariamente pelos beneficiários do PBF; das quais 22 mil recebiam simultaneamente o *Programa Mais Educação* e o *Saúde na Escola* (Corrêa *et al*, 2014:379-380).

Tal processo permite o direcionamento adequado de políticas universais e o planejamento estratégico e orientação das políticas públicas específicas para a concretização dos direitos sociais previstos na constituição, constituindo-se em verdadeiras ações estruturantes através de agendas articuladas por meio de parcerias interministeriais que, dessa forma, são capazes de combates de forma eficaz à pobreza e desigualdade intergeracional, caracterizadas por serem fenômenos multidimensionais e, portanto, requerendo ações extremamente complexas. Tais fatos explicam o sucesso do PBF entre organismos multilaterais e a queda acentuada e progressiva no índice GINI anteriormente mencionada.

Em razão desses resultados positivos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) recebe com frequência delegações de inúmeros países com a intenção de conhecer a estrutura do programa; o que levou a celebração de uma parceria entre entidades como Banco Mundial, o próprio ministério, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entre outras entidades, em uma iniciativa chamada WWP – *Brazil Learning Initiative for a World without Poverty* (iniciativa brasileira de aprendizagem por um mundo sem pobreza), cujo objetivo é divulgar a experiência brasileira (Costa; Falcão, 2014c:241).

## **2.5 Bolsa Família como base e experiência para novas ações: em cena o Brasil Sem Miséria**

A partir da experiência institucional adquirida com o PBF, em junho de 2011 foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), cuja finalidade era “[...] *aprofundar a transferência de renda, priorizando crianças, gestantes e nutrizes; criando novos mecanismos de inclusão produtiva e ampliarmos o acesso a serviços públicos essenciais, levando o Estado*

*onde estão os que mais precisam dele*” (Brasil, 2012:6). O foco do programa seriam 16,2 milhões de brasileiros que, segundo o censo 2010, ainda vivem em situação de extrema pobreza. Como dito, o BSM foi construído a partir do acúmulo e estrutura institucional das políticas desenvolvidas a partir de 2003, cuja matriz é essencialmente o PBF, com o objetivo de aperfeiçoar as experiências bem sucedidas, bem como possibilitar a formulação de outras ações além da transferência de renda (Campello, Mello; 2014:34).

Após um ano de seu lançamento, a revista Brasil Sem Miséria – instrumento oficial de divulgação dos resultados do plano<sup>25</sup> – trazia a expressa a menção de que “[...] *o Brasil colocou as políticas sociais como estratégia de desenvolvimento, confirmando que é possível crescer distribuindo renda e com inclusão social* [...]” (Brasil, 2012:6). Esse mesmo documento alega que o Plano Brasil Sem Miséria tem três grandes eixos de atuação:

[...] garantia de renda, relativo às transferências para alívio imediato da situação de extrema pobreza; inclusão produtiva, com oferta de oportunidades de ocupação e renda ao público-alvo; e acesso a serviços, para provimento ou ampliação de ações de cidadania e de bem-estar social (Brasil, 2012:6 -7) (sem grifos no original).

Em cada um dos eixos estão articulados diversos programas sociais – como o Bolsa Família, o Brasil Carinhoso, o Pronatec, Programa Crescer e, até mesmo, a criação de unidades básicas de saúde e escolas em regiões ainda carentes desses aparelhos, etc. Da simples análise dessas informações é possível notar que o programa, apesar de se auto definir como uma política pública do tipo focalizada, congrega também elementos de programas universais, inclusive, positivados na forma de direitos sociais em nossa Constituição; além de ser extremamente heterogênea, já que abrange desde serviços de documentação até o auxílio ao empreendimento individual.

Outra inovação do plano era a chamada busca ativa, que consiste na procura minuciosa com o objetivo de localizar, cadastrar e incluir nos programas as famílias em situação de pobreza extrema no CadÚnico, identificar os serviços existentes e a necessidade de criar novas ações para que essa população possa acessar seus direitos. Esse mecanismo era operacionalizado através de mutirões, campanhas, palestras, atividades socioeducativas, visitas domiciliares, cruzamentos de bases cadastrais e a qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre<sup>26</sup>. A instituição desse mecanismo, como um

<sup>25</sup> Disponível em: < [www.brasilsemmiseria.gov.br](http://www.brasilsemmiseria.gov.br) >. Acessado em 10/04/2014.

<sup>26</sup> De acordo com: < <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/apresentacao/conheca-o-plano> >. Acessado em 10/04/2014.

aperfeiçoamento do sistema permitiu incluir milhões de famílias que estavam fora dos programas sociais do governo, imediatamente incluídas no PBF (Roussef, 2014:17); além de também constituir uma substituição na lógica da ação estatal: ao invés de apenas ofertar serviços e esperar que a população os acessasse, assumir a responsabilidade de encontrar e incluir os mais pobres através dos equipamentos públicos nas esferas federal, estadual e municipal – a chamada hiperfocalização (Campello, Mello, 2014:47).

Até outubro de 2014, o BSM já havia alcançado resultados expressivos:

[...] 22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família; 1,35 milhão de famílias que eram extremamente pobres foram incluídas no Cadastro Único pela Busca Ativa, e imediatamente entraram no Bolsa Família; mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda se inscreveram em cursos de qualificação profissional do Pronatec Brasil sem Miséria; mais de 400 mil beneficiários do Bolsa Família se formalizaram como microempreendedores individuais; 3,6 milhões de pessoas do Bolsa Família fizeram operações de microcrédito produtivo orientado do Programa Crescer; 349 mil famílias de agricultores de baixíssima renda do semiárido receberam serviços de assistência técnica no semiárido, e 131 mil já estão recebendo recursos de Fomento para ajudar a estruturar sua produção; 750 mil cisternas de água para consumo foram entregues, também no semiárido; 69,8 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde; 267 mil famílias do Bolsa Família receberam ligações de energia elétrica do Programa Luz para Todos; 702,8 mil crianças do Bolsa Família estão matriculadas em creches; 35,7 mil escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família agora tem ensino em turno integral com o Programa Mais Educação; e 388 mil famílias do Bolsa Família foram beneficiadas pelo Minha Casa Minha Vida.” (Campello, Costa, Falcão, 2014: 27-28)

O BSM realizou cinco grandes inflexões nas políticas sociais brasileiras: (i) a primeira foi o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza para priorizar a população extremamente pobre; (ii) a segunda foi o estabelecimento da meta de universalização das políticas voltadas para a pobreza à semelhança dos resultados do PBF; (iii) a terceira foi a compreensão de que os mais pobres, pelo nível de exclusão, abandono, desinformação e isolamento, tinham menos condições de acessar e exigir seus direitos, o que orientou a ação estatal para localizar e incluir essas famílias nas ações ofertadas; (iv) a quarta foi a constatação de que muitos dos beneficiários do PBF ainda continuavam com renda familiar abaixo da linha de extrema pobreza, o que exigiu um novo desenho para o Bolsa Família para complementar a renda dessas famílias; e por fim, (v) a criação de uma estratégia voltada para ampliar a inclusão econômica dos adultos em situação de pobreza e extrema pobreza, baseada

na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo (Campelo, Mello, 2014:34-35)

Essa nova fase de prestações sociais no Brasil se diferencia completamente da anterior, notadamente, pela capacidade de articular instituições do próprio Estado, programas sociais diferentes e também incorporar as instituições utilizadas para a concretização dos direitos sociais (através do manejo de condicionalidades de saúde e educação), aumentando o conhecimento sobre sua efetividade e permitindo a reelaboração de estratégias capazes de alcançar melhores resultados.

De todo o exposto, é possível notar que, mesmo com uma constituição carregada de direitos sociais, a instituição do PBF fez com os resultados nas condições sociais da população brasileira começaram a mudar progressivamente; a ponto de sua matriz institucional ter sido utilizada, a partir de 2011 – com o Brasil Sem Miséria –, para abranger outros programas capazes de articular, inclusive, ações e aparelhos públicos utilizados na prestação de serviços ligados mais direta e historicamente a concretização dos direitos sociais. Tais fatos permitem concluir uma atuação em, ao menos, duas importantes dimensões: a de gestão, que diz respeito à eficiência na alocação do gasto público e seu desfrute pelos verdadeiros beneficiários com vistas a atingir os objetivos desenhados pelo Estado; e a cultural, que por priorizar o fortalecimento dos direitos sociais da constituição, cria um sistema de incentivos para o exercício adequado da cidadania, permitindo à própria burocracia estatal conhecer, por conta dessa nova dinâmica social, as dificuldades e necessidades a esse exercício.

Em suma, programa assumiu ao longo de seu desenvolvimento o papel de uma matriz institucional e instrumental do Estado para o fortalecimento e otimização de ações e, principalmente, de direitos sociais; que encontraram no PBF um importante apoio para o atingimento de seus objetivos constitucionais, capaz de ser mobilizado de inúmeras formas – desde a “obrigação” de exercício dos direitos sociais (através das condicionalidades); até a possibilidade de experimentação de mecanismos de gestão, capazes de serem aperfeiçoados de acordo com seus resultados práticos e as novas necessidades oriundas da conjuntura social e econômica. Mesmo figurando como o protagonista da ação governamental, na prática o PBF atua como um grande coadjuvante, já que o objetivo até hoje prioritariamente atribuído ao programa é possibilitar o exercício da cidadania prescrita pela atual constituição, no exercício dos direitos sociais (art. 6º) para a superação da pobreza e construção de uma sociedade mais justa e igualitária (art. 3º).

## 2.6 Bolsa Família como um direito?

Diante de resultados tão positivos e do protagonismo assumido pelo PBF diante de uma constituição carregada de direitos sociais; de forma praticamente natural, o programa adquiriu completa independência e passou a ser associado ao debate da cidadania no Brasil como mecanismo a ser eternizado. Em suma, a cidadania no Brasil passou a significar, para alguns, que o Estado promovesse a concretização dos direitos sociais e também continuasse eternamente o PBF. Dessa forma, a preocupação que passou a tomar conta de muitos especialistas e do debate público foi como tornar o PBF uma política de Estado, continuando a existir mesmo se o governo que o criou – do Partido dos Trabalhadores (PT) – deixasse o poder, obrigando de forma inescusável as próximas gestões do país, como ocorre com os direitos sociais.

Esse processo, por mais natural que pareça diante de resultados tão positivos, guarda certa peculiaridade, dado que, como foi ilustrado ao longo desta exposição, o PBF foi concebido como um instrumento, ou seja, uma política pública; que corresponde a um conjunto de ações estatais coordenadas visando determinados fins. A obrigação de realizar ações para a concretização de direitos, bem como os objetivos a serem buscados pelo Estado estão previstos na constituição de forma genérica – especialmente no arts. 3º e 6º –; o que em tese dá aos governos a flexibilidade para realizá-los de formas distintas a depender das contingências diversas. Portanto, sendo o PBF uma política pública, não haveria nenhum impedimento de sua substituição por outra, que viesse inclusive a ser mais eficiente, por exemplo. Em outras palavras, a peculiaridade que destaco é: para a concretização da saúde, educação e assistência social muitas políticas já foram e são implementadas; mas atingindo resultados positivos ou não, nenhuma delas conseguiu atingir *status* de protagonismo semelhante ao PBF, angariando para si tanto reconhecimento e legitimidade para tornar-se algo permanente através de sua positivação normativa. Reforçando algo já afirmado, independente de sua condição formal, há aqueles que já consideram o PBF uma política de Estado sob a alegação que o programa seria um “quase direito” (Cohn, 2010) ou um modelo híbrido (Britto, Soares; 2010); garantido pela legitimidade política que conquistou na sociedade brasileira.

Como ressaltado na introdução, diante das críticas do PBF ser “eleitoreiro” – pela forte correlação entre as regiões que mais recebem o benefício com os resultados das eleições supostamente beneficiando o PT pelos dividendos eleitorais, mesmo o programa tendo como

característica a criação de mecanismos para romper o clientelismo das políticas sociais (Bichir, 2009:126-127) –, a oposição apresentou algumas propostas de lei<sup>27</sup>, com vistas a tornar o PBF um direito aos moldes dos direitos sociais, sob a justificativa que “[...] *com esta medida, o Programa Bolsa Família estará definitivamente incorporado ao arcabouço jurídico nacional, trazendo tranquilidade e segurança aos milhões de brasileiros que ainda precisam da ajuda financeira mensal do estado*”<sup>28</sup> [...]”. Os projetos visam incluir o PBF na lei de nº 8742/1993 para ser considerado um dos objetivos da assistência social no Brasil. Apesar disso, a bandeira da positivação nunca foi levada adiante pelo governo do PT, criador do programa atual.

Mas a primeira questão que se coloca nesse debate é: o PBF seria um “direito a quê”?

A possível transformação do PBF em direito não pode ser confundido com a criação a um direito à renda. Como vimos anteriormente, o programa cumpre funções distintas, tendo uma abrangência multidirecional na efetivação de vários direitos e na relação com a estrutura macroeconômica; obtendo distintos resultados sociais como externalidades positivas resultantes de sua dinâmica de funcionamento – como o fortalecimento de comunidades tradicionais e das mulheres –, entre outros. Assim, não é possível afirmar que o PBF é apenas um programa de transferência de renda, dado que é – e pode ser – instrumentalizado para distintos fins.

De acordo com Britto e Soares (2010), mesmo tendo sido criado em conjunto e como o primeiro passo para a implementação da Renda Básica da Cidadania, compondo o Programa Fome Zero, o PBF acabou trilhando uma trajetória completamente distinta. De acordo com os autores, o projeto do Renda Básica, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT) em 1991, se estruturava na forma de um imposto de renda negativo, constituindo-se em uma complementação de renda para todas as pessoas maiores de vinte e cinco anos, cujos rendimentos mensais brutos fossem inferiores a 2,5 salários mínimos da época. Seu custeio não poderia ultrapassar 3,5% do produto interno bruto, substituindo outras ações de “políticas sociais compensatórias”, realizadas por entidades de assistência social tradicionais; e sua implementação se daria de forma gradual ao longo de 8 anos, iniciando-se por aqueles com idade superior a 60 anos.

<sup>27</sup> O Projeto de Lei (PL) nº 6664/2013, apresentada pelos Deputados Carlos Sampaio (PSDB/SP) e Eduardo Barbosa (PSDB/MG), além do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 488/2013 do Senador Aécio Neves (PSDB/MG) são exemplos dessa tentativa.

<sup>28</sup> A justificativa foi do Senador Aécio Neves (PSDB) em entrevista publicada pelas notícias do Senado Federal, disponível em: < <http://senado.jusbrasil.com.br/noticias/112173164/projeto-que-transforma-bolsa-familia-em-politica-de-estado-pode-ser-votado-na-quarta>>. Acessado em 20/11/2015.



Com a criação do Benefício de prestação Continuada (BPC) na década de 1990 para idosos e deficientes pobres, começou a tomar forma a proposta de vincular a Renda Básica à exigência de escolarização das crianças das famílias beneficiárias, o que serviu de base para os primeiros benefícios de renda condicionada no país (Britto, Soares, 2010:5). Alguns dados positivos desse modelo, aliados a diversas iniciativas de programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso anteriormente citadas (o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, etc.) e a discussões legislativas em torno delas esvaziaram o debate acerca do Renda Básica; que só foi retomada pela apresentação de outro projeto novamente por Eduardo Suplicy em 2001, agora como direito, universal e incondicional, justificado como uma opção mais vantajosa para os pobres do que o imposto de renda negativo (Britto, Soares, 2010:5-7).

A nova proposta – sancionada um dia antes da sanção à lei ordinária que instituiu o PBF – previa que a renda básica seria um direito universal, consistindo em um benefício monetário recebido anualmente, cujo valor, igual para todos, deve ser suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde; a ser implementada de maneira gradual a partir do ano de 2005, a critério do Poder Executivo, com prioridade para as camadas mais necessitadas da população; na qual o valor do benefício deveria levar em conta o grau de desenvolvimento do país e suas possibilidades orçamentárias (Britto, Soares, 2010:8).

Em vigor pela Lei 10.835 de 8 de janeiro de 2004, a Renda Básica da Cidadania seria iniciada partir do exercício financeiro de 2005, no qual os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deveriam especificar medidas necessárias à execução do Programa (art. 4º), dispositivo legal que nunca foi aplicado. Portanto, a despeito da legislação em vigor – ou seja, existe formalmente um direito universal a cobertura de despesas mínimas de saúde, educação e alimentação atualmente no Brasil –, a Renda Básica nunca foi concretizada; a despeito de ter se tornado a principal bandeira de seu criador, o Senador Eduardo Suplicy (PT), que até hoje reivindica o cumprimento dessa legislação.

Por sua vez, sobretudo após 2005, o PBF conseguiu responder a diversas críticas da opinião pública através de seus aperfeiçoamentos institucionais – principalmente a regulamentação do acompanhamento das condicionalidades e o aperfeiçoamento dos mecanismos de revisão cadastral –, além de uma aproximação com a vertente mais tradicional de assistência social, integradas às ações de transferência de renda; tornando-se o paradigma das políticas sociais governamentais da última década (Britto, Soares, 2010:14). Dos 34 projetos de lei apresentados até 2010, nenhum buscava tornar o PBF um direito ou aproximá-

lo do Renda Básica, mas propor regulamentações para as críticas veiculadas nos meios de comunicação acerca de erros ou fraudes aos quais o programa pode estar sujeito (Britto, Soares, 2010:27).

A despeito disso, na perspectiva jurídica, parece melhor que os cidadãos “tenham direito” ao PBF; pois este “sentido” do direito significaria, a princípio, a segurança jurídica dos beneficiários, que teriam a garantia da continuidade do programa independente dos resultados eleitorais. Nessa mesma toada, desvinculados do debate político eleitoral, não faltaram interlocutores que defendessem a necessidade de garantir a segurança jurídica desses programas, diante do caráter estrutural e estratégico que passaram a cumprir na realidade nacional<sup>29</sup> (Kerstenetzky, 2013; Sposati, 2010).

Entretanto, tendo clareza de que não se trata da criação de um direito à renda e considerando a tradição brasileira nos direitos sociais, o que transformar o PBF em “direito” poderia significar? Será mesmo que para efetivar uma política de Estado é necessária sua prescrição normativa aos moldes de um direito social? Haveria alguma desvantagem, do ponto de vista jurídico, que justificasse o fato dessa transformação nunca ter sido levada adiante mesmo pelo governo que criou o PBF? Em suma, diante de resultados tão positivos, haveria vantagens e desvantagens de transformar o PBF em um “direito”?

Obviamente que ao tratar dessa transformação – ou seja, a positivação – não seria adequado tentar prever as possibilidades no desenho de uma forma positivada do programa que garantisse sua cristalização como política de Estado, dado que isto poderia ser feito através de projetos de várias formas. Contudo, para responder a pergunta, o que pode ser feito é investigar, através das características do PBF descritas anteriormente em comparação com os direitos sociais constitucionais reforçados por ele, quais as vantagens e desvantagens que, do ponto de vista jurídico, essa condição de um “quase direito<sup>30</sup>” concede ao programa na concretização de seus objetivos em relação aos direitos sociais.

Para tanto, como ressaltado no capítulo anterior essa proposta está organizada em torno de três eixos, que foram escolhidos por estarem ligados ao debate constitucional dos direitos sociais: a construção da cidadania no Brasil; a judicialização; e a vinculação

---

<sup>29</sup> Como ressaltado na introdução, para essa parte dos especialistas o PBF somente se tornará uma verdadeira política de Estado quando se tornar “um direito” aos moldes dos direitos sociais; o que para eles significaria integrar o sistema de proteção social na forma universal, imparcial, previsível e legalmente determinada visando garantir sua efetividade; inclusive, com seu reajuste periódico legalmente fixado para garantia de renda (Kerstenetzky, 2013; Sposati, 2010).

<sup>30</sup> A expressão é de Cohn (2010:225).

orçamentária. Dessa forma, seguindo o roteiro proposto, a reflexão sobre a relação entre direito sociais e o PBF com a bandeira da cidadania no Brasil é o objeto do próximo capítulo.

### Capítulo 3

## DIREITOS SOCIAIS, BOLSA FAMÍLIA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

*“Ainda está para ser feita uma história social e política da classe operária do ponto de vista da questão da cidadania.”*

(WEFFORT, Francisco. *A cidadania dos trabalhadores*)

Na perspectiva jurídica, os direitos sociais são os chamados direitos fundamentais de segunda geração, surgidos quando as constituições modificam o enfoque da atuação estatal através da positivação de novas espécies de direitos, cujo objeto deixa de ser apenas a limitação das estruturas de poder e a garantia das liberdades públicas, mas passam a orientar o sentido da ação estatal que, por meio de uma atuação prestacional, visa assegurar meios materiais para que todos sejam capazes de gozar dos direitos de primeira geração (Bucci, 2006: 2-4). Historicamente, tal movimento costuma ter como marcos as constituições mexicana de 1917, e alemã de 1919 (Silva, 2010:285; Leal, 2003:2), seguidas por um movimento constitucionalização no século XX, cuja característica principal é a tentativa de utilização da lei maior como um instrumento para a realização da justiça, incorporando valores de igualdade social, econômica e cultural (Sadek, 2004).

No caso brasileiro, também influenciado por esse movimento, a primeira Constituição a tratar da questão, revestida pelo título “Da ordem econômica e social”, foi a de 1934, tradição que continuou nas constituições posteriores (Bercovici, 2005:17-19; Leal, 2003:2) até o rompimento da tradição em 1988; quando a atual constituição separou os direitos sociais (agora incorporados aos direitos fundamentais), a ordem econômica e a ordem social em três títulos diferentes<sup>31</sup> (Silva J., 2010: 285). De acordo com Bucci (2006:5-6), o paradigma dos direitos sociais em termos de ordem jurídica, corresponde ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo de Estado que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia.

Na literatura jurídica, a primeira geração de direitos fundamentais é caracterizada pelas liberdades públicas, que garantem a livre expressão, associação, propriedade, etc., diante das possíveis ingerências estatais; e também os direitos políticos, instrumentos pelos quais

---

<sup>31</sup> Os Direitos sociais estão no (capítulo II do título II); a ordem social está no título VIII; e a ordem econômica está no título VII.

ocorreram as pressões sociais para as transformações que conduziram a positivação de direitos sociais e econômicos – de segunda geração (Silva V., 2005; Leal, 2003). Esses, como dito, têm como objetivo garantir o exercício das liberdades públicas por aqueles que não tenham condições materiais para tal (Silva, 2005:548) e, em geral, a realização dessa tarefa vem acompanhada de determinados objetivos a serem realizadas por meio da intervenção estatal na economia – inscritos nas chamadas constituições dirigentes (Bercovici, 2005) –, já que impõem uma série de custos para sua realização. No caso brasileiro, essas ações são reforçadas por ditames como a busca pela superação da pobreza e desigualdade no art. 3º da Constituição, que foram reforçadas através da positivação de direitos sociais principalmente no art. 6º da Constituição de 1988 (Leal, 2003:2).

Acompanhando o movimento de constitucionalização anteriormente descrito, a instituição de direitos sociais na constituição, sobretudo após 1988, é celebrada como um importante marco na construção da cidadania no Brasil – e não por acaso tem o apelido de “constituição cidadã”. Como aponta Carvalho (2008:7-8), após o fim da ditadura militar a cidadania se tornou uma das principais ideias que balizaram a atual Constituição, a partir da crença que as instituições democráticas trariam o desenvolvimento econômico, a segurança, o emprego, a justiça social, etc. Assim, a inscrição constitucional de inúmeros direitos sociais guarda correlação íntima com tal crença, cuja intenção era a criação de uma cidadania inclusiva, que por ser balizada pelas normas jurídicas e pelos instrumentos desenhados para garantir sua exigibilidade em um regime democrático, criariam uma obrigação inescusável ao Estado de transformação das marcantes estruturas sociais desiguais e excludentes presentes na história brasileira.

A inscrição de um rol extenso de direitos sociais, da participação da sociedade, a descentralização da gestão das políticas públicas de cunho social e a instituição de um modelo de seguridade social com inspiração expressiva nos estados de bem-estar social abriram grandes possibilidades para a reformulação da lógica e da organização das políticas sociais brasileiras (Cohn, 2010:215); possibilitando uma orientação inclusiva e estrutural, cuja base é a ideia de universalização, a ser concretizada através de uma sinergia entre o sistema de bem-estar e a política econômica, tal qual aquela presentes nos modelos inspiradores, balizada e impulsionada pelas práticas democráticas.

Contudo, a despeito do direito à liberdade e ao voto terem sido restabelecidos, até hoje o país ainda possui várias mazelas relacionadas à violência urbana, a má qualidade da educação e saúde, as grandes desigualdades sociais e econômicas, além do desgaste do

sistema político em face da confiança dos cidadãos (Carvalho, 2008:8). De acordo com Acca (2009:5), até 2009 – ou seja, 21 anos depois da promulgação da atual constituição –, havia no Brasil um déficit habitacional de aproximadamente 7,2 milhões de moradias; 50% da população acima dos 10 anos de idade possuía no máximo 7 de instrução; 10% da população mais rica detinha 45,31% da renda nacional, enquanto 50% da população mais pobre respondia apenas por 14,07%; quase 50% da população brasileira não tinha acesso a sistemas de esgoto; entre inúmeros outros problemas de nossa estrutura social. Como indicado no capítulo anterior, essa realidade poderia ser ainda pior, se não fosse a implementação do PBF a partir de 2003, que contribuiu significativamente para a redução da pobreza e desigualdade.

Nesse contexto, a transformação do PBF em um “direito”, aos moldes daqueles previstos principalmente no art. 6º da Constituição de 1988, pode ter diversos significados, refletindo mudanças profundas que não se limitam apenas ao *status* jurídico no programa. Parece tautológico, ao menos em uma reflexão espontânea, que transformar o PBF em um direito é algo benéfico; afinal, simbolicamente, mesmo que apenas ao nível do discurso, ter “direito” a algo parece representar segurança, certeza, estabilidade, entre outros possíveis adjetivos positivos que naturalmente surgiriam em nosso imaginário.

Contudo, aprofundando a reflexão com alguma acuidade, o que significa, no contexto dos direitos e políticas sociais, ter “direito” a algo? Que cidadania é essa a ser construída através da instituição de direitos? Para a cidadania e classes sociais mais pobres, qual o significado de ter um “direito social”? A instituição de direitos sociais *per se*, ainda que acompanhados dos instrumentos de adjudicação, é a garantia da construção de uma sociedade justa? Em que medida a construção da cidadania passa pela positivação de direitos? Tais espécies de direitos são realmente capazes de promover a transformação das estruturas societárias vigentes e contribuir para a emancipação humana e política? Em suma, quais são os significados da instituição de direitos na construção do caminho para a cidadania?

Responder essas perguntas na forma que considero mais adequada exigirá um movimento de três lances: o primeiro é uma breve reflexão sobre o conceito de cidadania e sua relação com a instituição de direitos, base sobre a qual o argumento será conduzido; o segundo é aprofundar essa reflexão inicial e conceitual através da experiência histórica brasileira, observando os significados da instituição de direitos sociais na construção da cidadania para; superado esse trajeto, finalmente analisar as vantagens e desvantagens dessa possível mudança de *status* do PBF sob esta perspectiva.

### 3.1 Direitos através da cidadania ou cidadania através de direitos?

Em trabalho clássico sobre o tema, Marshall (1967) define a cidadania como um status concedido integralmente aos membros de uma comunidade, caracterizada pela igualdade em relação a direitos e obrigações – que podem variar. A cidadania representa um elo de natureza profunda; a construção de um sentimento direto da participação na comunidade pressupondo a lealdade como patrimônio comum entre homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei geral, cujo desenvolvimento (da cidadania) é estimulado tanto pela luta para adquirir direitos, quanto pelo gozo dos adquiridos. Mesmo sendo um conceito em permanente construção, a cidadania seria normativamente balizada por uma imagem ideal para a qual as aspirações poderiam ser dirigidas pressupondo a igualdade; mas que não significaria a superação de todas as desigualdades entre os homens, o que a tornaria compatível com a economia capitalista.

Com base nesses pressupostos, analisando o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, Marshall (1967) afirma que essa reconstrução pode ser feita a partir da instituição de três dimensões de direitos: os civis instituídos no século XVIII; os políticos, no século XIX; e os sociais, no século XX.

A dimensão civil veio à tona, segundo o autor, com o estabelecimento do império do direito, que a despeito de seus problemas, garantia o direito a liberdade – base sobre a qual as demais reformas foram construídas –, o que acarretou em uma aceitação formal de uma mudança de atitude fundamental. Os direitos civis foram gradativamente substituindo o *status* baseado no nascimento e tornando a cidadania universal – para os homens –; já que a noção de liberdade, que naquele momento tinha uma perspectiva eminentemente econômica caracterizada pela instituição do trabalho livre, foi fator fundamental para o desenvolvimento da sociedade econômica e política da época.

Os direitos políticos permitem participar do exercício do poder político, e surgem no século XIX quando os direitos civis já haviam conquistado substância para serem considerados um *status* geral de cidadania. Dessa forma tal modificação significou a concessão de velhos direitos a novos setores da população, já que até esse momento, os direitos políticos eram exclusivos de alguns segmentos da população, possuidores de poder econômico para tal. A universalização dos direitos políticos – ainda que o voto feminino tenha vindo somente mais tarde – transferiu a base dos direitos políticos do *status* econômico para o pessoal, universalizado desde o período anterior.

De acordo com Marshall (1967), os direitos políticos estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, a despeito dos portadores desses direitos nas classes menos favorecidas não possuírem o menor conhecimento desse poder. A ampliação do sufrágio não foi suficiente para a superação de alguns entraves de desigualdade, pois se foi preciso tempo para que as classes, sobretudo a dos trabalhadores, superassem a ideia de que os representantes do povo deveriam ser recrutados das elites; havia ainda as limitações econômicas para concorrer aos pleitos, a corrupção, etc.

Como consequência, o método de assegurar direitos sociais seria o exercício do poder político, pois sua base é o ideal de um direito absoluto a um determinado padrão de civilização, dependente apenas do cumprimento das obrigações gerais de cidadania. Isso sem dúvida se diferencia dos direitos coletivos – cuja fonte foi o sindicalismo –, que na sua instituição criaram um sistema secundário de cidadania industrial paralelo ao sistema de cidadania política, em um contexto em que os trabalhadores ainda não sabiam fazer uso do direito ao voto e o sistema de representação das comunidades ser completamente incipiente, desorganizado e disperso. Dessa forma, a despeito do potencial de abalar as estruturas capitalistas, tal modificação exigia experiência, organização e mudança de concepções em relação às forças do governo e de igualdade, que precisou ganhar o *status* de igual valor social; caminho aberto pela instituição dos direitos civis a despeito de todos esses percalços.

Por fim, os direitos sociais se referem a tudo que vai de um direito ao mínimo bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. A despeito de algumas iniciativas relatadas por Marshall como *Poor law* (lei dos pobres), o *Speenhamland* e os *Fuctory acts* (salário mínimo, salário família e direito ao trabalho, alguns fundos de pensão, etc.); tais benefícios estabeleciam uma cisão entre cidadania e direitos sociais: a primeira porque associadas a uma ideia de marginalização; e as demais por estarem ligados a alguns grupos de empregados e não a todos os homens adultos – o cidadão por excelência. A obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário é que poderia, segundo Marshall, ser considerado o embrião da conciliação entre direitos sociais e cidadania, que somente no século XX assumiu o mesmo *status* das outras dimensões de direitos.

A incorporação dos direitos sociais acarretou mudanças significativas no princípio igualitário expresso na cidadania – aumento das rendas nominais, a diminuição de desigualdade, a possibilidade de consumo pelos trabalhadores, o direito a renda não condicionada às variações do mercado e que não correspondesse a um estigma social – e o



avanço no sentido da luta pela consolidação dos elementos essenciais do sistema de bem-estar; que não mais representava elevar o nível das classes mais baixas para garantir-lhes alguma subsistência, mas a reestruturação de todo o sistema em uma perspectiva e dimensão comunitária, ainda que mantidas algumas desigualdades.

Dessa forma, na análise predominantemente institucional de Marshall (1967) sobre a construção da cidadania inglesa – cujo marco é a instituição dos direitos sociais e as transformações dos atores sociais em função deles –, a consolidação dos direitos sociais foi resultado da mudança de consciência dos trabalhadores impulsionada pela criação de direitos; uma politização resultante do reconhecimento do poder do voto e de sua organização para a defesa e disputa de seus interesses, que significou a compreensão dos elementos da dinâmica capitalista, a grande extensão da cultura e experiência comum; e, como resultado desses dois, o enriquecimento do *status* universal de cidadania. Portanto, a despeito da importância dos direitos civis e políticos – na classificação jurídica, as liberdades públicas – para o avanço em direção aos direitos sociais, a positivação destes últimos só foi possível através das conquistas permitidas pelos primeiros; o que permite concluir que o direito teve um papel importante, mas que *per se*, mesmo na análise institucional feita por Marshall, não realizaria a construção da cidadania, nem tampouco permitiria seu desenvolvimento se esta não viesse combinada de uma mudança de concepção acerca do reconhecimento dos padrões devidos a cada um, unicamente pelo fato de pertencerem aquela comunidade.

Por sua vez, com o intuito de superar as análises que classificam como normativas e formalistas acerca do Estado, políticas estatais e políticas sociais; Offe e Lenhardt (1984) propõem investigar algumas hipóteses sobre relação funcional das atividades estatais e aos problemas estruturais de formação social capitalista; modificando a metodologia para a compreensão do surgimento da política social a partir de problemas específicos da estrutura de classe baseada na valorização do capital privado e no trabalho assalariado livre, bem como de suas funções considerando essas estruturas. Esse estudo, segundo eles, deveria partir da construção hipotética de pontos de referências funcionais como instrumentos, que posteriormente precisariam ser comprovados na explicação empírica dos processos políticos.

Exercitando tal proposta, o ponto de partida dos autores é a tese que a política social é o meio pelo qual o Estado, de forma duradoura, tenta transformar o trabalho não-assalariado em trabalho assalariado. Este postulado parte do argumento que, no processo de industrialização capitalista – que não se limita a fase inicial, mas que pode ser melhor observado nessa fase –, há um movimento constante de mobilização e desorganização da

força de trabalho para a destruição das formas sociais dominantes. Não haveria, segundo os autores, um automatismo no processo de integração dos indivíduos ao mercado, mas tal processo precisaria ser realizado pelo Estado de forma institucional, o que requer a também a inclusão das formas de organização da vida externas ao mercado – como a família, as escolas, a igreja, etc. – com o intuito de controlá-las. Dessa forma, seria possível promover a “integração social” transmitindo normas e valores aos trabalhadores com o objetivo de assimilarem e naturalizarem os ditames desse modo de organização social.

A política social seria, portanto, uma forma de executar tal tarefa, já que a coerção isolada não seria um instrumento adequado para a naturalização dessa ordem; constituindo-se em uma verdadeira estratégia de integração, administrando e abrigando os contingentes de força de trabalho, diante da constante necessidade de renovação e realocação delas para a garantia do desenvolvimento dos meios de produção.

Nesse sentido, os autores colocam em questão as teses de que as forças motrizes da política social sejam a relação entre os riscos factuais do processo de industrialização e a força da organização dos trabalhadores impondo ao Estado suas exigências. Para eles é preciso ainda ser demonstrado como o sistema político-institucional está construído como um sistema que, a partir do conhecimento de tais exigências, responde e reage transformando-as em políticas efetivas, selecionando temas que merecem elaboração. Outras das teses refutadas pelos autores é que a política social seria uma forma de aproveitamento máximo da força de trabalho, através da instituição de elementos capazes de promover sua conservação e reprodução, necessárias ao processo de acumulação; questionando a possibilidade de previsão desse tipo de variável pelas agências estatais na administração dessas tensões, ainda que informadas pelas exigências oriundas das organizações de trabalhadores.

Em contrapartida, Offe e Lenhardt defendem que as teses para as trajetórias da política social deve levar em conta fatores concomitantes que envolvem tanto exigências quanto necessidades, tanto problemas de integração social quanto de integração sistêmica; os quais não possuem paralelismo, mas sim contraditoriedade. Portanto, a chave para explicação sociológica é a compatibilidade das estratégias, mediante as quais os aparelhos de dominação política devem reagir tanto às exigências quanto as necessidades, de acordo com as instituições políticas existentes e sua capacidade de canalizar as forças sociais. Como procuram destacar os autores, a mudança real não é determinada pela lei ou regulamentos, mas sim pelos conflitos sociais para a qual a política social funciona como mecanismo de arbitragem, definindo apenas as regras gerais do jogo.

Em outras palavras, as inovações da política social estatal não podem ser consideradas como causas concretas de mudanças sociais, mas como condições iniciais de interações conflitivas, sobre as quais os resultados serão dados pelas relações de poder e constelações de interesses. A política social estatal não fixa situações concretas, ou seja, não determina taxativamente e definitivamente suas atribuições, mas demarca os temas de conflito, concede maior ou menor poder aos grupos e determina em que medida podem efetivamente aproveitar as instituições estatais.

Assim, afirmam os autores que, se as relações econômicas coagem, elas o fazem no sentido de estimular a invenção de instituições sociais e relações de dominação que não são aceitas de forma passiva, mas requerem esta socialização através do mercado, mediada por uma associação política de dominação – o Estado –; o que torna a cidadania o instrumento pelo qual o proprietário da força de trabalho se torna trabalhador assalariado, mantendo-o em uma relação que nem o impulsiona para formas pré-capitalistas e tampouco para organizações socialistas. Dessa forma, ressaltando o aspecto simbólico e cultural na perspectiva funcional, os autores buscam demonstrar como a concepção da política social em sua perspectiva apenas econômica e jurídica – os problemas de distribuição, o processamento burocrático, os riscos e mudanças nas relações de produção – tem como resultado analítico apenas “ficções” ou a transposição de “modelos econômicos de pensamento”, não considerando a política social como um fato sócio-estrutural da organização capitalista.

Portanto, concluem que para compreender a política social seria preciso fazer uma reconstrução empírica da “história dos efeitos” das inovações sócio-políticas ocorridas, considerando o dilema entre exigências admitidas e necessidades sancionadas em face dos limites da dinâmica capitalista para gerar e financiar a política social; as estratégias de solução do problema de consistência da ação da administração; e os efeitos externos dessa estratégia onerando ou favorecendo certos grupos, bem como os padrões de conflitos que resultam da implementação das inovações sociopolíticas. Como consequência, as políticas sociais sozinhas não gerariam resultados concretos de qualidade de vida, mas estabeleceriam o quadro político institucional em que se desdobram os processos de poder, sem decidir sobre o destino final desse processo.

Em arremate, a análise da política social, segundo Offe e Lenhardt (1984), deveria desvincular-se dos exemplos da teoria econômica e jurídica, entendendo que a reflexão enfeudada ao Estado seria incapaz de gerar saberes que produziriam políticas mais efetivas, adequadas e socialmente mais justas; e buscar compreender os mecanismos e condições

concretas das relações de poder politicamente sancionadas, determinantes do grau de justiça que uma política social tem condições de produzir.

Assim, explorada a perspectivas de Marshall (1967), demonstrando a importância da instituição de direitos para a construção da cidadania inglesa, mas também ressaltando a necessidade de transformações nas concepções sociais que informavam o exercício desses direitos; e de Offe e Lenhardt (1984), trazendo uma perspectiva funcional e demonstrando como a instituição de direitos, cidadania e políticas sociais podem ser manejadas como instrumento para a formação cultural e estrutural dos indivíduos em função das necessidades da dinâmica capitalista; acredito ter sido possível, ao menos, desnaturalizar um pouco o ímpeto de encarar a instituição de direitos em si como o instrumento de protagonismo para a construção de uma cidadania plena<sup>32</sup>. Assim, munidos desses instrumentais teóricos que relacionam a perspectiva jurídica, política e também cultural; passemos a análise acerca da relação entre direitos sociais, PBF e formação da cidadania no caso brasileiro, aprofundando e exercitando essas reflexões e propostas teóricas a partir de nossa experiência concreta.

### **3.2 Direitos sociais na construção da cidadania brasileira**

Como aponta Kerstenetzky (2012), a difusão de direitos sociais no Brasil e inovação institucional podem ser classificadas em três grandes fases: os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos de 1964 a 1984; e o período pós-88, considerado como *universalismo estendido*.

A primeira fase, do bem-estar corporativo, que se situa historicamente entre 1930 e 1964, é caracterizada pelo desenho e implementação das legislações trabalhistas e previdenciárias, cuja ideia de expansão de direitos sociais estava quase completamente submissa ao projeto de industrialização. Com início da trajetória desse projeto a partir de 1930, começou-se a estruturar um sistema nacionalmente articulado e regulado de proteção social. Contudo, essas políticas sociais – sobretudo arranjos previdenciários contributivos – serviram mais aos interesses de elites políticas; sendo heterogêneas, fragmentadas e beneficiando apenas grupos sociais específicos (Coutinho, 2012).

---

<sup>32</sup> A cidadania plena a que me refiro aqui tem como referência a definição de Marshall (1967) trazida no primeiro parágrafo desse tópico – universal, uma ligação entre membros de uma comunidade, direitos e obrigações, possibilidade de exercício efetivo de direitos, ideal relativo de igualdade, etc. –; que, a meu ver – com base na literatura política do Brasil (Carvalho, 2008; Cohn, 2010; entre outros), guarda estreita similitude com as aspirações e ideias que nortearam a promulgação da Constituição de 1988.

A Constituição de 1934 trouxe como grande inovação a inclusão de uma *Ordem econômica e social* – Título IV, arts. 115 a 140 -, basicamente tratando da intervenção do Estado na economia e dos direitos trabalhistas; fórmula adotada em todas as Constituições posteriores até 1988, que tratou a matéria em capítulo diverso (Bercovici, 2005). A inovação institucional representada pela nova constituição tinha como projeto a reformulação geral do Estado, que buscava afirmar uma imagem de Estado nacional face às velhas oligarquias que dominaram a primeira República; na qual a concessão de direitos sociais aparece como o atendimento às reivindicações operárias dos anos 1930 e 1940 (Weffort, 1981:145). Entretanto, a concessão desses direitos está ligada a operacionalização e implantação de uma nova estrutura estatal hierarquizada e burocratizada, assimilando e domesticando as formas de representação, reivindicação e participação (Weffort, 1981:149).

Muito influenciada pelas ideias do positivismo, que pregava uma relação de respeito entre patrões e empregados, uma solução pacífica dos conflitos em prol da sociedade e a incorporação do trabalhadores à sociedade através de medidas de proteção ao trabalhador e a sua família; a legislação social no período entre 1930 e 1945 teve seu auge na promulgação da CLT em 1943; introduzida em um ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis, o que coloca como duvidosa sua definição como conquista democrática e sua contribuição para a cidadania ativa (Carvalho, 2008: 110-111).

Também nesse período – mais especificamente entre 1933 e 1938 – foram criados os Institutos de aposentadorias e pensões, cujos recursos eram provenientes do governo, trabalhadores e empregadores, e que cobriam praticamente todos os trabalhadores urbanos no regime formal, ficando excluídos, por exemplo, os autônomos e os domésticos; além dos trabalhadores rurais (Carvalho, 2008:113-114). Dessa forma, os grupos beneficiados eram aqueles enquadrados nas categorias sindicais mantidas pelo Estado, responsáveis nesse sistema por manter as relações entre capital e trabalho através de uma estrutura centralizada, hierarquizada e instrumentalizada para a execução dos objetivos estatais (Carvalho, 2008:115-116). A configuração desse modelo se caracteriza por uma estratificação social corporativista, pois se baseia na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial, voltando-se apenas aos direitos vinculados aos riscos do trabalho mercantilizado; excluindo grande parte da população ativa – considerada em condição “pré-mercantil” ou na informalidade –, bem como temas não vinculados diretamente ao trabalho, como saúde, saneamento, educação, habitação etc. (Kerstenetzky, 2012).

O resultado desse processo foi o agravamento da desigualdade, como consequência da exclusão desses grandes segmentos de trabalhadores – cujo objeto de sua reivindicação para a obtenção do *status* de cidadania passou a ser a inclusão de suas profissões nas categorias regulamentadas pelo Estado –; e também o esvaziamento da agenda pública relacionada a várias políticas que caberiam ao governo administrar em benefício do cidadão – como saúde pública, educação, saneamento, nutrição, habitação –, que por não possuírem representantes legítimos acabavam por ter uma demanda difusa, especialmente pela necessidade de reconhecimento prévio estatal da legitimidade das categorias na exigência de determinadas políticas (Santos, 1979:77).

Assim, constituindo-se em um modelo corporativo, a proposta era a incorporação social via mercado de trabalho, em que a institucionalização de direitos estava relacionada às necessidades de mudanças abruptas na sociedade e economia brasileiras (Kerstenetzky, 2012) submetidas a uma estrutura autoritária, controlada pelos interesses do Estado. Até hoje os direitos inaugurados nesse período cumprem uma função na criação de poupança interna e alavancagem das taxas de investimento na economia, possuindo o carácter de instrumentos de gestão macroeconômica; cujos exemplos são as políticas de salário mínimo e benefícios previdenciários (Cohn, 1995).

Como é possível notar, a noção de cidadania no Brasil foi construída a partir da positivação de direitos sociais – direitos previdenciários, políticas salariais e trabalhistas<sup>33</sup>. Contudo, diante da inexistência anterior de qualquer sistema de proteção, a efetividade dessas inovações institucionais, sobretudo da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ainda assim geraram uma cultura jurídica aos trabalhadores na reivindicação do cumprimento da lei, para o qual possuíam, inclusive, uma justiça especializada (Bercovici, 2005).

Tal modelo constituiu-se no que Santos (1979) definiu como sendo a *cidadania regulada*. Esta seria caracterizada por sua estrutura baseada na estratificação ocupacional, definida por uma lei que determina a extensão da cidadania de acordo com as ocupações profissionais e os direitos associados a elas; e não por em um código de valores políticos ou inerentes ao conceito de membro da comunidade. Em outras palavras, a cidadania estaria associada às profissões e os direitos resultantes dela estão condicionados ao lugar ocupado pelo indivíduo no processo produtivo, definidos por lei; o que reuniu condições institucionais para a inflação do sistema de desigualdade e a marginalidade dos excluídos do mercado formal de trabalho (Santos, 1979:68).

---

<sup>33</sup> O mapeamento dessas leis está disponível em Kerstenetzky (2013:192 e 193).

Assim, podemos concluir que o período do bem-estar corporativo marca um movimento contrário ao descrito por Marshall (1967) em comparação com o caso inglês, estando totalmente desvinculada de um projeto universal de cidadania. A instituição de direitos sociais serviu para atenuar o desenvolvimento da participação política, bem como a seleção de segmentos sociais aos quais foi concedido o *status* de cidadãos, de acordo com sua posição no processo produtivo; e para manejo da sociedade em função dos objetivos desenhados pelo Estado. Além disso, tal como descrito por Offe e Lenhardt (1984), o processo pelo qual a instituição desses direitos se deu guarda estreita consonância com o objetivo de aculturação da força de trabalho a determinada dinâmica do capitalismo industrial, nascente no Brasil de 1930; sendo exatamente este o propósito desenhado pelas reformas institucionais do Estado desenvolvimentista para superar as estruturas oligárquicas rurais do período anterior, ao mesmo tempo em que garantia um ambiente de participação política que não oferecesse qualquer risco as novas estruturas sociais moldadas de forma autoritária a partir dos objetivos estatais.

No período de *universalismo básico*, entre os anos de 1964 a 1984, houve a unificação e extensão da cobertura previdenciária para extratos sociais tradicionalmente excluídos e a criação simultânea de um segmento privado e público de saúde; gerando uma relativa massificação, mas com universalização pouco efetiva e ampliação desigual de proteções e oportunidades (Kerstenetzky, 2012). As políticas de criação de benefícios vinculados aos riscos do trabalho formal – em geral ampliações ou adequações de benefícios previdenciários – continuam a tônica, sendo novidade apenas algumas poucas políticas de saúde e saneamento<sup>34</sup>.

Nesse período, destacam-se os programas de massa com cobertura relativamente ampla nas áreas assistência social e previdência, saúde e educação. Na previdência e assistência, há a unificação dos benefícios e criação de novos – como o relativo a acidentes de trabalho –, a inclusão do trabalhador rural e uma centralização da estrutura, com gestão exclusiva pelo governo (Kerstenetzky, 2012). Na saúde há a expansão da clientela de serviços no sistema contributivo, incluindo os trabalhadores rurais e a ampliação da participação do setor privado, principalmente, pelo compra de serviços por parte do governo; enquanto na educação houve a extensão da gratuidade do ensino para a faixa etária de 7 a 14 anos – já previsto desde a Constituição de 1937 - e a ênfase também no ensino profissional (Kerstenetzky, 2012).

---

<sup>34</sup> Idem anterior, pp. 209.

Na falta de democracia, obviamente que a ideia de cidadania ficou completamente distante, dado que sua base mínima – a liberdade – sequer poderia ser assegurada; o que anula qualquer possibilidade de reivindicação e luta por direitos. A redemocratização trazia assim o desafio de buscar o sentido da universalização, superando a fase inicial do sistema corporativo e da cidadania regulada, seguido de um padrão regressivo resultado do regime autoritário (Bichir, 2009:116); além da oposição entre políticas econômicas e sociais que reproduziam a situação desigual dos indivíduos no mercado: a proteção social altamente privatizada e segmentada em função do trabalho formal e, para os demais, alguma “ajuda” ou “filantropia”, impossibilitando o controle público, seu planejamento estratégico e a participação da sociedade (Cohn, 2010:215).

Em função desses desafios, com a instalação da transição democrática a partir de 1984, o debate sobre o Estado de Bem-estar Social (EBES) no Brasil ganhou centralidade, rejeitando a tese de que o desenvolvimento social é uma decorrência espontânea do crescimento (Coutinho, 2012). Muito influenciada por esses debates, a Constituição de 1988 incorpora em seu texto os anseios de transformação da sociedade, sendo classificada por alguns como uma Constituição dirigente, pois prevê no art. 3º uma fórmula política do Estado, seus valores inspiradores e, principalmente, seus fins (Bercovici, 2005). Portanto, até esse momento não havia uma cultura de que os direitos sociais deveriam compor a estrutura do Estado de forma não residual, ou que não servissem aos interesses de uma política macroeconômica de ideário nacional-desenvolvimentista; capaz de ser totalmente desvinculada de uma lógica contratual e dotada de um *status* político que lhe garantisse a todos os cidadãos como um desdobramento imediato da cidadania (Kerstenetzky, 2012).

Por esses e muitos outros elementos, a constituição de 1988 também abriu espaço para uma reformulação da lógica de organização das políticas sociais no Brasil através da inscrição de direitos sociais, descentralização da gestão das políticas sociais, e um sistema de seguridade social inspirado nos modelos de EBES – abrangendo previdência, assistência e saúde –, o que demonstra uma tendência diferente da experiência histórica, já que toda essa estrutura tem como orientação as noções de acesso universal e igualdade, independente da situação dos indivíduos em relação ao mercado (Cohn, 2010:215).

Como aponta Kerstenetzky (2013), o Estado de Bem-estar social é um objeto que se apresenta de forma variada e sujeita a alterações históricas, com distintas classificações que variam dentro de um espectro de configurações entre mínimas e máximas. A despeito disso, não há dúvida que o conceito de EBES tem como base de organização o trabalho, no qual os



cidadãos recebem apoio pra sua inserção ou reinserção produtiva no mercado, caso estejam incapacitados temporariamente ou permanentemente para o trabalho (Silva, Tavares, 2010:245), em que sua incorporação ao sistema formal de equalização dos conflitos entre acumulação e equidade é a força motriz necessária à garantia da estabilidade do sistema, ratificando as bases de um pacto de solidariedade social – cujas características podem variar – através da prescrição das condutas garantidas pelas normas jurídicas.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 positivou os direitos de seguridade social (arts. 194 e 195); introduziu o modelo de federalismo cooperativo aliado ao princípio da solidariedade funcional; além do citado rol extenso de direitos sociais que obrigam uma atitude positiva, constante e diligente do Estado, no intuito de promover a transformação das estruturas sociais (Bercovici, 2005). No artigo 6º, que inaugura o título dos direitos sociais, estão previstos o direito a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, o transporte, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Isto demonstra expressamente o caráter abrangente e o desejo vinculativo de que as estruturas estatais brasileiras observassem alguns valores impositivos no tocante à garantia da existência constante e sistemática de políticas sociais capazes de promover alterações na estrutura social.

Dessa forma, o período que se inicia em 1988 até os dias atuais, é classificado como *universalismo estendido*, caracterizando-se pela institucionalização da assistência social, a fixação de um mínimo social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde – o SUS – e a política de valorização do salário mínimo (Kerstenetzky, 2012); além das políticas de transferência de renda condicionada e diversos programas sociais ligados a emprego, renda e acesso a serviços com foco nos mais pobres (Coutinho, 2012). Pelas características singulares, o período do *universalismo estendido* pode ser dividido em dois grandes momentos: o período entre 1988 e 2003, no qual os direitos sociais constitucionais eram o principal meio para transformação da pobreza e desigualdade; e entre 2003 até os dias atuais, cujo grande marco divisório é a criação do PBF, que a partir de então se tornou o protagonista – o carro-chefe – dentre os instrumentos estatais para consecução dos mesmos objetivos.

O período entre 1988 e 2003 – que para ser mais exato representa o modelo prestacional que vai da década de 1930 até os primeiros anos da atual Constituição – tiveram como característica uma multiplicidade de políticas sociais perenes, casuísticas e emergenciais; mesclando tipos variáveis, cujos procedimentos burocráticos de gestão e

acompanhamento que se tornavam um desafio não só para gestão de políticas fragmentadas em vários ministérios, como para os próprios potenciais beneficiários.

Ao longo da década de 1990, a noção abrangente de assistência social trazida pela constituição de 1988 sofreu várias transformações promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que em função dos compromissos para equilíbrio do déficit fiscal com agências multilaterais, realizou um modelo de ajuste estrutural da economia, pressionando o corte de recursos destinados à área social, a destituição de direitos trabalhistas, a reforma da previdência social e do sistema de proteção social brasileiro; reafirmando a regulação social balizada pela renda e capacidade contributiva individual (Cohn, 2010:216). Novamente a cidadania representava um modelo contributivo e corporativo, retroagindo a lógicas semelhantes ao passado, a despeito de um sentido universalista e abrangente presente na constituição de 1988; no qual muitos segmentos sociais – sobretudo os mais excluídos – não tinham capacidade de representar politicamente suas demandas (Cohn, 2010:217-218).

Como compensação, paralelamente as políticas sociais “principais” – em geral, os benefícios contributivos vinculados ao trabalho formal – havia as políticas de alívio à pobreza, constantemente incluídas no orçamento estatal (Cohn, 1995), cuja característica era a pouca racionalidade e as estruturas completamente despreparadas para a gestão e acompanhamento. Por esta razão, a política social era concebida como separada da política econômica ou, por vezes, até antagônica a esta; sendo os benefícios sociais, na maioria dos estudos, sequer tratados de forma sistematizada e única, como uma política, mas sim como instrumentos isolados que buscavam resolver problemas pontuais (Draibe, 2003; Cohn, 1995).

O resultado desse contexto era um gasto excessivo e ineficiente do governo com estes programas, gerando a cultura de que políticas sociais eram gastos perdulários ao Estado. O processo decisório centralizado, sem previsão de mecanismos de controle social nem tampouco articulação e integração entre os entes federados gerava uma apropriação de uma parcela significativa das provisões sociais pelos setores privados e classes economicamente privilegiadas (Coutinho, 2012). A estimativa do Banco mundial era de que apenas 10% desses recursos empregados atingiram o público alvo, sendo a ausência de registro eficiente de informações, de mecanismos de controle por parte também do Governo e a pulverização dos recursos em políticas de caráter emergencial com foco nos mais pobres e visando apenas o alívio à pobreza os principais problemas que levavam a essa ineficiência na utilização dos recursos (Cohn, 1995).

Como aponta Cohn (1995:9), de acordo com estimativas do Banco mundial, “[...] o gasto social dirigido à população de baixa renda pode ter representado, na década de 80, em média, algo como 5,5% do PIB, sendo 2,6% com saúde, 1,4% com educação e 1,5% com programas de alimentação e nutrição, habitação e assistência social [...]”. Até 2003 a renda per capita brasileira era “[...] seis vezes maior do que o montante requerido para a satisfação das necessidades nutricionais de uma pessoa, e três vezes maior do que o requerido para a satisfação de todas as suas necessidades básicas [...]”, e o país gastava com programas sociais, incluindo a previdência, em torno de 200 bilhões de reais (Barros, Carvalho; 2003:2). Portanto, um dos problemas mais contundentes era claramente de eficiência na destinação dos recursos:

Comecemos esclarecendo que, certamente, não se trata de um problema de falta de amplitude do leque das políticas sociais existentes [...]. Então, por que uma política com todas essas qualidades e com um generoso orçamento é tão pouco efetiva no combate à desigualdade? A resposta é, seguramente, complexa. Dois fatores se destacam para explicar esse aparente paradoxo. O primeiro deles diz respeito ao grau de focalização da intervenção, isto é, para que uma política social de combate à pobreza seja efetiva, é preciso que atinja os verdadeiramente pobres. O segundo fator é a eficácia, ou seja, as intervenções devem melhorar o bem-estar dos beneficiários, seja expandindo a sua capacidade produtiva ou o grau de utilização dessa capacidade, seja garantindo que as necessidades básicas desse grupo estejam sendo satisfeitas (Barros, Carvalho; 2003:5).

A partir de 1994 os programas de enfrentamento à pobreza baseados em transferência monetárias (condicionados ou não) foram adicionados à política social brasileira (Coutinho, 2012:95). O período pode ser entendido como uma expansão de direitos, já que teriam cumprido um papel complementar e não confrontado as políticas sociais anteriores; porém acompanhado de desafios, já que quanto mais programas implementados simultaneamente, maiores são as dificuldades de coordenação intersetorial que sua gestão enfrenta (Coutinho, 2012: 96), especialmente porque essa experiência inicial dos programas de transferência de renda ainda era marcada pela mesma fragmentação e casuísmo característicos das políticas sociais anteriormente descritas.

Apesar da expansão essa fase gerou no Brasil um sistema dual de proteção social, que pode ser dividido entre os chamados benefícios sociais securitários e os benefícios sociais redistributivos (Cohn, 1999). Os primeiros tinham como característica serem instrumentos de gestão macroeconômica, voltados para a criação de poupança interna e alavancagem das taxas de investimento na economia; tendo como exemplos as políticas de salário mínimo e benefícios previdenciários (Cohn, 1995; Cohn, 2010:217). Esse modelo gerava uma clara

seleção de grupos sociais – ainda o trabalhador formal – cuja disponibilidade de benefícios, por terem caráter securitário, variava de acordo com a capacidade contributiva, gerando castas com diferentes acessos a benefícios sociais. Por outro lado, os benefícios redistributivos eram financiados por orçamento da União; concebidos como perdulários ao Estado; e ficando a mercê da disponibilidade vontade política; na qual o grau de marginalidade dos grupos que lhes acessavam tornava-os incapazes de ver representados seus interesses em uma política social bem demarcada (Cohn, 1999; Cohn, 2010:217).

A implementação das políticas sociais de transferência de renda inaugurou intensos debates entre especialistas brasileiros acerca de diversos elementos constitutivos dessa forma de prestação social – cuja inspiração são as chamadas *redes de proteção social* –, que têm como principal difusor o Banco Mundial (Fagnani, 2011). Analisando os dilemas do Brasil redemocratizado em face da agenda neoliberal em seu auge, Faria (2013) apontava uma tendência de criação de políticas sociais de alívio à pobreza, com foco nos mais pobres, como alternativa à impossibilidade de inclusão desses indivíduos no sistema “estrutural/formal” de bem-estar – por exemplo, pelos altos índices de desemprego, que não proporcionando o trabalho formal, marginalizavam parte da população em grande medida do acesso do sistema de bem-estar, além de sucatear os serviços oferecidos diante da grande demanda e da impossibilidade de financiamento pela baixa capacidade de arrecadação estatal.

Um desses debates, resultado direto desse problema entre a prestação de serviços e a baixa arrecadação para financiá-los, era justamente a dicotomia entre focalização e universalização, comparando eficiências e tentando criar metodologias que justificassem a escolha por um ou outro modelo diante de determinadas circunstâncias (Kerstenetzky, 2006; Barros, Fogel, 2001; Bichir, 2009).

Os defensores da focalização argumentavam as vantagens de conseguir direcionar recursos de forma eficiente a grupos específicos que, por razões de natureza diversa, se viram excluídos do acesso á bens e serviços. No sistema focalizado, dentre as opções de escolha pela formulação de uma agenda e política social capaz de resgatar e inserir os cidadãos aos sistemas de proteção, vários modelos seriam possíveis – por exemplo: (i) residual, a proteção apenas da pobreza imerecida; (ii) condicional, que agindo como uma tecnologia social visa a alocação eficiente do gasto público na solução de problemas específicos; e a (iii) ação reparatória, cujo intuito é reparar o acesso efetivo de grupos à direitos universais, resultados de injustiças do passado –, variando de acordo com concepção de justiça social adotada pelo Estado (Kerstenetzky, 2006). Além disso, os programas focalizados também eram defendidos

por alguns por sua racionalidade alocativa de recursos, no qual o desenho adotado permitiria garantir a geração dos incentivos corretos para sua sustentabilidade fiscal (Bichir, 2009:122).

Por sua vez os críticos argumentavam que tais sistemas tratariam apenas parte do problema, deixando de lado políticas mais abrangentes e inclusivas, desgastando os laços comunitários fortalecendo a estigmatização e dependência desses programas, especialmente, se não articulados com outras políticas sociais e dotados das “*portas de saída*” (Bichir, 2009:122). Os defensores da universalização defendiam a economia de recursos necessários à avaliação, monitoramento e correções do sistema focalizado, a eliminação desse estigma social resultante daquelas caracterizadas como “políticas para pobres”, a desmercantilização e igualdade resultante de um acesso maciço e irrestrito a bens e serviços garantidos pelo Estado (Kerstenetzky, 2006), e também as decisões políticas por trás de qualquer decisão alocativa, defendendo um escopo mais amplo de ações de combate á pobreza ressaltando o direito de acesso a políticas sociais (Bichir, 2009:122).

Além desses grupos, havia ainda um conjunto de especialistas que questionando essa contraposição, entendia os dois conjuntos de medidas como complementares, defendendo que a focalização era uma estratégia para a universalização (Bichir, 2009:122). Essa posição tinha como base o fato das transferências de renda considerarem a importância da provisão de serviços básicos como saúde e educação, os vários sentidos possíveis da focalização enquanto estratégia – que mostra-se plenamente compatível com as políticas tradicionais –, e a possibilidade da focalização considerar a heterogeneidade da distribuição espacial da população mais pobre (Bichir, 2009:122).

Outro desses debates era acerca das condicionalidades, as quais poderiam conceder ao programa diversos perfis. Muitas poderiam ser as racionalidades que informam um programa de transferência de renda e, na formulação do PBF, esse debate também foi marcante dentro da SENARC, dividindo aqueles que defendiam programas puros de transferência com condicionalidades e os defensores de modelos garantidores da renda mínima (Annenberg, 2014).

Para os primeiros, as condicionalidades são tão importantes quanto os benefícios, porque incentivariam também o capital humano e as “*portas de saída*” do programa, além de instrumentos de controle também das políticas públicas e não necessariamente mecanismos de punição das famílias; ao passo que para os segundos, a renda deve ser garantida acima de tudo, não podendo ser dependente de outras ações, especialmente pela impossibilidade de impor condições ao exercício de direitos, ao princípio constitucional da universalidade, a

baixa qualidade dos aparelhos públicos de saúde e educação, o custo adicional no controle das condicionalidades, etc. (Annenberg, 2014:74-79; Bichir, 2009:123-124).

Em sua fase inicial e talvez até como forma de conciliação dessas posições, o PBF era visto como uma fase inicial para a implementação posterior de um programa de Renda Básica da Cidadania, o que indicaria um movimento partindo de um perfil que, de acordo com alguns autores, poderia ser classificado como de “geração de oportunidades” ou “conservador”; e avançado em direção a um modelo de “garantia de renda mínima” ou de “bem estar-social” (Annenberg, 2014:79-81). A diferença marcante entre esses modelos é a lógica punitiva no caso de descumprimento das condicionalidades, no primeiro caso, desconsiderando a necessidade de despertar os pobres para a importância do desenvolvimento de seu capital humano; enquanto no segundo, constituindo um mecanismo adicional de controle das políticas públicas do próprio Estado, utilizadas para a oferta de serviços em quantidade, localização e qualidade necessária ao acesso das famílias (Cohn, 2010:222-229). Este último modelo, prevalente atualmente apesar das constantes tensões (Cohn, 2010:223), marca o que, como ressaltado no capítulo anterior, Annenberg (2014) definiu como o sistema de “sinais de alerta”, como fase atual de um padrão inicial punitivo do programa, que foi se transformando através de suas portarias e instruções operacionais ao longo do tempo.

Como vimos no capítulo anterior, desde seu surgimento a partir de 2003, o PBF aparentemente soube assimilar muitas dessas críticas, sobretudo após 2005 – considerado um marco já que o programa foi reformulado para responder a duras críticas relacionadas aos mecanismos de controle das condicionalidades e seleção dos beneficiários (Britto, Soares, 2010:13-14) –, cujas inovações institucionais, representadas pelas melhorias no CadÚnico e o aperfeiçoamento do IGD, permitiram que sua estrutura não só resolvesse os problemas anteriormente mencionados, mas auxiliasse no planejamento de inúmeras outras políticas públicas e na articulação delas – cuja síntese pode ser vista no plano Brasil Sem Miséria (Campello, Falcão, Costa, 2014). O constante processo de aperfeiçoamento do programa conseguiu atingir resultados tão positivos, ressaltados no capítulo anterior, que lhe deram o papel de protagonismo dentre as ações de combate à pobreza no Brasil; na academia, organismos internacionais, mídia, política e na população brasileira em geral. Todas essas questões tinham como cerne discutir e identificar o papel e compromissos que o PBF, estando nessa posição privilegiada, representaria diante dos objetivos de transformação social previstos na constituição de 1988. Esse debate trouxe inúmeras questões vinculadas aos

objetivos e ao futuro do programa, o que desagua diretamente nas questões relativas a torná-lo ou não um direito, como veremos a seguir.

### 3.3 A era da “Cidadania do Bolsa Família”?

O contraste de nossa experiência institucional com os movimentos constitucionalistas do século XX permite observar como os direitos sociais não significam necessariamente a construção da cidadania – ou pelo menos não significa o alcance do padrão normativo que inspira a inscrição de direitos como caminho para transformações sociais –, e pode, por outro lado, ser utilizada como instrumento cultural e simbólico de legitimação, naturalização e assimilação das estruturas necessárias à perpetuação da desigualdade pobreza, favorecendo tipos específicos de exploração e controle capazes de afastar o horizonte de emancipação política e humana desses movimentos, que tanto influenciaram a atual constituição brasileira.

Por um lado, as contribuições de Marshall (1967) nos permitem concluir que se os direitos e políticas sociais não significam a construção da cidadania, podem ser um importante instrumento para promovê-la; desde que a dimensão jurídica seja complementada pela assimilação social do exercício adequado das possibilidades proporcionadas pelo direito. Por sua vez, Offe e Lenhardt (1984) nos advertem para a utilização dos direitos e políticas sociais como forma de assimilação, legitimação e naturalização das formas econômicas capitalistas – uma utilização estratégica como aculturação dos trabalhadores a essa lógica –, o que indubitavelmente afasta o ideal de uma verdadeira cidadania promotora da emancipação humana, política e que possa ser manejada para a consolidação de um projeto societário mais igualitário.

No caso brasileiro a instituição de direitos corporativos com vistas à realização dos objetivos do Estado desenvolvimentista, sucedida pela cassação de qualquer tipo de exercício efetivo dos direitos, sobretudo aqueles de primeira geração; anulou qualquer possibilidade de desenvolvimento de um *status* de cidadania progressivo, tal como relatado por Marshall (1967) no caso Inglaterra, em que se pode construir com efetividade as bases necessárias às garantias de liberdade, participação política e desfrute da riqueza produzida, naturalizadas pela sociedade como um condição inicial a ser exercida de forma indistinta por todos os seus integrantes.

De acordo com Carvalho (2010), no Brasil, em comparação com o modelo inglês, há pelo menos duas diferenças importantes: a maior ênfase dos direitos sociais em relação aos

outros e a alteração na sequência de que os direitos foram adquiridos, já que o social precedeu a todos. O mesmo autor ressalta que esse traço marca mais uma importante questão na cidadania brasileira, já que este conceito está sempre ligado aos limites de um Estado-nação e a uma determinada identidade nacional; no qual a instituição de direitos pode adquirir em cada processo inúmeros sentidos, cujos exemplos são evidenciados pela nossa história.

Foi somente com a redemocratização que a instituição de direitos sociais finalmente foi concebida aos moldes dos ideais de emancipação política, transformação social e econômica. Contudo, se a instituição de direitos pode ser um instrumento para a construção da cidadania; tal fato ainda estará condicionado a outros componentes da dinâmica social na assimilação desses direitos; ou seja, o exercício na forma adequada dos direitos, que não sendo um processo natural, requer sua promoção através de formas distintas.

Não há dúvidas que o PBF, por todas as características expostas ao longo desse trabalho tem cumprido um papel singular na realização dessa tarefa, não realizada plenamente pelos direitos sociais, reforçados após a criação do programa. Os inúmeros resultados positivos, alguns dos quais expostos no capítulo anterior, figuram como argumentos contundentes a favor do programa, ajudando a inaugurar um novo ciclo de políticas sociais no Brasil, que notadamente marca distinções expressivas em relação a nosso processo histórico em torno da matéria, caracterizado pela utilização dos próprios direitos sociais como instrumento de marginalização e aprofundamento da desigualdade.

Diante dos modelos inspirados no EBES da constituição brasileira, que se materializaram no “tripé” que orienta este trabalho – o rol extenso de direitos sociais, os mecanismos judiciais coercitivos para exigência de sua concretização e a dotação orçamentária vinculativa para tanto –, a discussão acerca da transformação do PBF em direito está diretamente ligada aos debates acerca do futuro do programa. De acordo com Kerstenetzky (2013), duas visões se apresentam: na primeira, a transferências de renda as pessoas mais pobres e seu direcionamento aos serviços sociais representados pelo programa, constituirá o núcleo dinâmico do Estado social brasileiro; e na segunda, o programa encontrará seu lugar dentro de uma arquitetura de bem-estar social universalista baseada em direitos, sendo absorvida por tal estrutura.

Portanto, a partir desse debate e em função dos efeitos para a cidadania da transformação do PBF em direito, podem ser extraídas duas possibilidades: (i) ou continua como um instrumento da burocracia estatal do poder Executivo para a concretização de direitos, tentando garantir sua legitimidade política e social a partir dos bons resultados que o



acompanham desde a sua criação, o que poderá, por muito tempo, garantir sua posição estrutural e protagonista em relação à organização das políticas sociais no Brasil; ou (ii) o programa torna-se um “direito” com alguma semelhança aos direitos sociais, construindo um elo para seu constante desenvolvimento seja moldado em consonância com os objetivos do modelo de bem-estar universalista. A escolha pela transformação do PBF em direito ou não, ainda que seus efeitos não venham a ser tão peremptórios – ou seja, a escolha por uma opção não significa a anulação absoluta da outra, mas a construção de um sentido para o programa no qual prevalecerá certa tendência –, está intimamente ligado a essa dicotomia, pois representa a contribuição do programa para a compreensão do que deve significar a cidadania no Brasil.

Em relação à primeira possibilidade, podemos destacar algumas questões vinculadas às características do programa e sua capacidade de responder aos “vícios” de trajetória institucional nas ações de cunho social. Apesar da ênfase historicamente dada aos direitos sociais como marcos para a construção da cidadania, é importante salientar que esta significa não apenas a recepção de direitos pelos indivíduos, mas sim, seu exercício por eles de forma adequada. Isto significa que o direito poderá ser um instrumento para a construção da cidadania, mas a normatização das expectativas societárias em relação aos indivíduos deverá ser acompanhada de um exercício efetivo e constante desses direitos na forma mais próxima possível dos objetivos para os quais foram concebidos. Entretanto, emular esse processo requer a utilização de várias estratégias, o que resulta na admissão de inúmeros caminhos; também variando de acordo com o contorno e preenchimento que cada sociedade dará ao conceito de cidadania.

Não há dúvidas que foi a partir do PBF que a situação começou a mudar. Desde a sua gênese o programa tem atuado como um catalisador para a concretização de direitos, pela sua posição privilegiada como instrumento estatal, capaz de ser “regulado” para fins distintos, possuindo a flexibilidade necessária a uma sociedade heterogênea e dinâmica como a brasileira. Tal fato pode ser comprovado pelas diversas “faces” do programa – algumas das quais expostas no capítulo anterior –, que são capazes de proporcionar resultados positivos desde o atendimento de necessidades materiais urgentes daqueles que mais precisam, até o planejamento estratégico das políticas públicas de acordo com as especificidades das regiões e a nível nacional.

Enquanto permanece na condição de instrumento, o PBF continua “à sombra” dos direitos sociais, atuando como um atalho institucional (*institucional by-pass*<sup>35</sup>) para garantir a concretização dos direitos sociais permeando e dinamizando as estruturas que os operam. Por esta característica o PBF pode ser associado a políticas de salário mínimo e aperfeiçoamento na área do BPC, previdência e assistência, que em um contexto de transformação capitalista exponencial e global, permitem constituir uma importante estratégia de articulação entre políticas econômicas e sociais, buscando, em longo prazo, a autonomia das famílias (Cohn, 2010:225-229).

A transformação do PBF em direito poderia romper com a lógica emergencial e de transitória do programa em relação a seus beneficiários, já que seria direito também a entrega de uma renda, o que poderia retirar a característica de estratégia e eixo para conjugação de políticas estruturais – voltadas a redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de emprego –, atuando através das chamadas de políticas compensatórias (Silva, Tavares; 2010:245). É importante lembrar que, atualmente, a transferência monetária faz parte de uma estratégia que, através das condicionalidades, a médio e longo prazos visam entregar as famílias as capacidades necessárias ao seu próprio desenvolvimento (Silva, Tavares; 2010:247); o que tem permitido que o programa seja aperfeiçoado para a combinação de estratégias vinculadas à sua inserção produtiva e acesso ampliado a serviços básicos, representados pelas ações do plano Brasil Sem Miséria.

Outra vantagem é que o programa tem promovido uma melhoria na relação entre Estado e sociedade, resgatando a legitimidade e credibilidade do primeiro na execução de políticas sociais, pelos critérios objetivos para distribuição dos benefícios através de uma conduta universal para todos os potenciais beneficiários, ressaltando sua dimensão de interesse público (Cohn, 2010:231). Nesse sentido, merecem destaque o controle por meio dos órgãos da administração pública, que vem ocorrendo de acordo com os parâmetros da constituição de 1988, através de instituições como a Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas e seus correspondentes ao nível dos entes federados, entre outros (Cohn, 2010:231).

Transformado em “direito” o PBF poderia ser vítima das mesmas tentativas de capturá-lo a lógica clientelista que marca a história brasileira dos direitos sociais, o que poderia ser feito, por exemplo, pela instituição de leis cujo objeto sejam sua regulamentação detalhada, aos moldes de todos os direitos sociais da constituição. Tal fato seria agravado pela ausência de grupos mobilizados para defender o programa, já que as instâncias de controle

---

<sup>35</sup> Sobre *institucional bypass* ver Prado (2011).

social até agora não exercem um protagonismo na gestão do programa, e, como dito, o programa ser pensado como algo transitório – ou seja, seus beneficiários, pelo próprio objetivo do programa, não deveriam continuar nele de forma indefinida –, colocaria em questão as entidades ou indivíduos legitimados para a defesa dos interesses do programa em uma eventual discussão legislativa.

Em face disso, com o objetivo de lucrar os eventuais dividendos eleitorais que o programa, como toda política social é capaz de gerar (Bichir, 2010:127), pode haver uma tendência a maior tentativa de intervenção pelo legislativo, já que todas as prestações resultantes dos direitos sociais e as ações ligadas a eles são regulados por leis ordinárias, havendo setores organizados em função da produção legislativa em torno desses temas. Se nenhum dos 34 projetos apresentados até 2010 mapeados por Britto e Soares (2010) e tampouco aqueles apresentados pelo PSBD para vincular o PBF à assistência social, descritos na introdução deste trabalho – admitindo que possam ainda existir outros<sup>36</sup> – conseguiu provocar intervenções no programa; eles tinham como objetivo responder a críticas da opinião pública, que poderão se intensificar nessa mudança de *status* do programa.

Contudo, sua positivação também marcará uma cisão da noção de universalidade que baliza todos os direitos da constituição, aprofundado também, pelo seu caráter de ser um benefício temporário – ou seja, não foi feito para que seus beneficiários gozem dele de forma permanente –, o que destoaria dos direitos sociais constitucionais. O PBF foi concebido como apoio à família, inclusive aquelas sem filhos (Sposati, 2010:293); o que independente de ser um direito já aponta para uma possível universalização, que poderia ser alcançada independente de sua condição formal através de mecanismos mais simplificados. O passo para isso seria sua disponibilização a todos os brasileiros que necessitem e com valores que superem a lógica não-pauperista; o que não ocorreu ainda por restrições orçamentárias, já que para isso seria necessário aproximadamente 1,5% do PIB (Kerstenetzky, 2013).

Mesmo não sendo um direito, não há dúvidas de sua apropriação pela sociedade aos moldes dos direitos sociais, sobretudo junto aos segmentos de mais baixa renda, o que lhe dá a condição de “quase direito”, que dificilmente poderá ser extinto (Cohn, 2010:225). Sendo marcadas pelas forças que determinaram sua construção, sempre orientado por valores e uma ética moral, eventuais mudanças nesse perfil genético do programa tendem a encontrar resistência e exigiriam grande energia institucional, que dificilmente alcançaria bons

---

<sup>36</sup> Os exemplos citados acerca dos projetos apresentados pelo PSDB na introdução desse trabalho foram apenas para ilustrar esse debate sobre a transformação do PBF em direito. Como não era objetivo fazer um mapeamento empírico dos projetos de lei apresentados para modificar algo no programa, foram aproveitados os dados do trabalho de Britto e Soares (2010), que identificam esses projetos até o ano de 2010.

resultados; ampliando, na trajetória atual, mais a aceitação do PBF do que promovendo a criação de resistências (Sposati, 2010:266).

É preciso considerar que as políticas sociais, especialmente um programa de transferência de renda com esta natureza, não são seres estranhos à sociedade; mas se desenvolvem a partir das suas características, dialogando com suas especificidades no intuito de respondê-las, se contrapondo ou alterando (Sposati, 2010:290). Nesse sentido, considerando como os direitos foram operados no Brasil e por todas as características citadas em relação aos resultados positivos que têm atingido, o PBF não precisaria ser positivado para supostamente se tornar algo que já é: uma política de Estado legitimada social e politicamente pelo seu papel estrutural que representa nas ações de combate à pobreza e desigualdade no país.

Diante da impossibilidade política de realização de um pacto de solidariedade social mais redistributivo, essa flexibilidade pode ser considerada uma vantagem que pode permitir o estímulo e a promoção ao exercício de direitos, pois aliado a medidas que ampliam o acesso a serviços e a emancipação econômica, como vem sendo feito de forma gradual, poderá a médio e longo prazo promover transformações no perfil da sociedade brasileira pela inclusão e sua qualificação dessas populações atualmente em situação de marginalização e vulnerabilidade. Tal movimento poderia evitar trazer à tona os problemas de captura, corporativismo e clientelismo do passado, operacionalizados através da instituição de direitos e legitimar ainda mais a estrutura atual do programa em função dos objetivos de emancipação política, econômica e social.

Por outro lado, transformá-lo em direito também poderia ter efeitos positivos, pois pode colocá-lo em consonância maior e em uma posição igualitária em relação aos direitos sociais, garantindo que seu sentido é o mesmo da cidadania prevista na constituição, já que encontraria maiores dificuldades de ser desvinculado de um projeto de assistência social abrangente de acordo com os objetivos do modelo de bem-estar universalista da Constituição de 1988.

Sendo atualmente um instrumento, o programa tem a possibilidade de ser manejado para os mais distintos fins, o que diante de governos futuros, garantiria “determinado sentido” as transformações porventura promovidas no programa, permitindo a mobilização de argumentos em várias esferas – inclusive judicial – para garantir a manutenção do “perfil” do programa em consonância com o conceito de cidadania que baliza os direitos sociais.

No modelo atual, a mesma autonomia que garantiu ao PBF o protagonismo que possuí, parece causar uma espécie de insulamento na dimensão política do programa e de sua conjunção com os direitos sociais para a construção da cidadania prevista na constituição. Diante de Instâncias de Controle Social (ICS) que nunca tiveram grande protagonismo na construção do programa (Annenberg, 2014; Sposati, 2010:287), o desafio a ser buscado pelo programa ainda é incorporar os beneficiários a partilhar, ao menos, da dinâmica do desenvolvimento do programa em sua localidade (Sposati, 2010:287).

Atualmente, a ligação do PBF com o exercício dos direitos sociais está vinculada diretamente à escolha de suas condicionalidades, que como vimos estão submetidas a diversas tensões no interior da burocracia estatal, podendo ser modificadas em função das escolhas governamentais<sup>37</sup>, principal elemento para definir o perfil do programa. Portanto, a escolha da equipe responsável pela gestão do programa torna-se um dos fatores mais determinantes nesse processo.

Entre 2004 e 2005, o PBF sofreu uma mudança da equipe responsável, passando a ser composta por um corpo mais técnico, com gestores estatais especializados em políticas públicas e desvinculados de quaisquer dividendos eleitorais que o programa viesse a gerar; substituindo a equipe anterior de perfil mais político (Cohn, 2010:224). Tal fato indica certa tendência à tecnicização do programa, ou seja, seu manuseio de forma mais instrumental em função dos objetivos estabelecidos pelo Estado e, como consequência, menos diretamente responsiva a eventuais demandas da opinião pública. Dessa forma, o que tem determinado essa ligação do PBF com os direitos sociais foram escolhas dessa estrutura burocrática enclausurada no interior do próprio governo.

Assim, por mais que haja um enorme custo político para desintegrar o programa, a mudança dessa burocracia poderia, por exemplo, modificar o sentido das condicionalidades, desvirtuando sua proposta inicial (Cohn, 2010:229). Mudanças como essas poderiam ter como objetivo, por exemplo, priorizar a ativação financeira e econômica possibilitando o acesso a mercados, sendo assimilado pelos beneficiários sem resistências, já que isso não significaria em nenhuma medida a extinção do programa. Deste modo, diante da inexistência de uma

---

<sup>37</sup> Como apontam Britto e Soares (2010), até o ano de 2010 havia 34 projetos de lei na tentativa de regular o PBF, mas nenhum tinha sido aprovado, estando alguns em tramitação até os dias atuais. Da mesma forma, as propostas de transformar o programa em direito que mencionei na introdução apresentadas pela oposição também ainda estão em tramitação. A despeito da lei 10.836/2004, que instituiu o PBF tem sofrido diversas modificações ao longo de sua existência, todas as leis que o fizeram foram originárias da conversão de medidas provisórias; o que representa um indício contundente que mesmo essas alterações feitas com o aval do Congresso Nacional (porque realizadas através de lei) são orquestradas de acordo com as demandas do poder Executivo.

politização da sociedade exercida por representantes legítimos para a defesa do programa em função dos objetivos da cidadania previstos na constituição e de sua ligação com os direitos sociais, poderia haver a modificação completa do sentido do programa, realizada no interior da burocracia estatal; que poderia ser “vendida” aos beneficiários como a facilitação de determinadas condições aos quais estão impostos atualmente, podendo ser até mesmo encarada por eles como uma simplificação no programa.

Nesse contexto, sua transformação em direito aos moldes dos direitos sociais pode oferecer limites a essa fluidez no sentido do programa – e até mesmo a possibilidade de utilização das medidas judiciais como resistência a eventuais mudanças –, que atualmente parece estar sujeita à “força dos ventos” nas disputas políticas no interior da burocracia; podendo ser definitivamente associada aos objetivos da cidadania constitucional pela sua vinculação jurídica aos ditames da lei maior para a matéria. Se a política social cumpre a função de demarcar os elementos de disputa e alocar a determinados grupos a possibilidade de mobilizar a seu favor aparelhos da estrutura estatal (Offe, Lenhardt, 1984); a demarcação desses objetivos a partir do direito pode, ao menos, garantir a possibilidade de disputa acerca dos sentidos assumidos pela política garantindo, ao menos formalmente, que a legitimidade tenha determinado ponto de partida. Diante da ausência de força política das instâncias de controle social previstas para controle do programa, essa alternativa jurídica desponta como um caminho possível.

Outro efeito dessa positivação poderia, portanto, ser a construção desse sentido político conjunto do PBF com os direitos sociais e a cidadania para seus beneficiários, que pelos debates anteriormente mencionados acerca da pouca participação social na disputa pelas condicionalidades, estão em uma posição de passividade em relação a elas, compreendendo-as como uma exigência do programa e não como uma forma para assimilação política de seus direitos garantidos desde 1988. Não há dúvidas das vantagens do exercício desses direitos atualmente motivados pelas condicionalidades, que podem vir a ser assimiladas nesse sentido político, especialmente na superação da pobreza intergeracional – ou seja, uma geração mais escolarizada, com mais saúde e tendo garantidas suas necessidades básicas para subsistência poderá, a longo prazo, estar mais próxima de uma participação política mais efetiva na busca pelo exercício de seus direitos. Contudo, a autonomia e protagonismo que adquiriu colocam o programa como um fim em si mesmo, como o exercício da cidadania fosse o cumprimento das condicionalidades e o recebimento dos benefícios; sendo que o sentido de cidadão na constituição é muito mais abrangente, o que obrigaria a promoção de inúmeras outras ações –

especialmente no tocante à participação política, por exemplo, nas instâncias responsáveis pela gestão do PBF.

Em relação a estas instâncias, a associação do PBF juridicamente vinculada aos objetivos da construção da cidadania e dos direitos sociais poderia também favorecer um tipo de sinergia política diversificada, dada a posição privilegiada do programa em relação a suas áreas de atuação. Já que não padece da especialização, a vinculação formal aos objetivos dos demais direitos sociais poderia permitir que setores tradicionalmente organizados para a disputa do conteúdo das políticas de efetivação desses direitos pudessem também se envolver nas questões relacionadas ao controle do PBF, já que o objetivo deste é o fortalecimento e a concretização desses mesmos direitos. Tal dinâmica promoveria assim integração entre setores, dado que o programa lida com condicionalidades de saúde, educação e ainda possui uma íntima ligação com a assistência social; o que além de superar os problemas ligados à falta de efetividade das instâncias de controle social, cujo objetivo é o controle do PBF, poderia tornar-se um *locus* privilegiado de discussão integrada entre as políticas. Na forma atual, como uma espécie de apoio flexível a concretização desses direitos, “disfarçado” de apenas programa de transferência de renda condicionada; essa mobilização não tem sido possível, não havendo grande participação das instâncias tradicionais atuantes para concretização de outros direitos sociais na reivindicação de quaisquer questões vinculadas aos objetivos do PBF, apesar da intervenção deste naquelas áreas, o que, a meu ver, é um sintoma desse insulamento do programa.

A maior parte dos conselhos do PBF está vinculada à assistência social, em que os representantes são compostos na maioria por profissionais da área e não da população – pelas próprias dificuldades de indicação de representantes nos segmentos mais pobres –; o que pode tornar o programa um “normatizador” da vida dos indivíduos, ditando condutas “corretas” e anulando a capacidade dessas populações de se apropriar dos programas estatais a partir de sua própria experiência (Cohn, 2010:231)

Essa prevalência da face de transferência de renda anteriormente mencionada – que demonstra seu ainda insulamento em relação aos ideais da cidadania – pode ser observado pelas críticas comumente morais e políticas de que pobres não deveriam receber dinheiro do Estado sem o “suor do seu trabalho” ou ainda que este recebimento estimula o “ciclo da preguiça”, a despeito de estudos mostrarem resultados em sentido oposto (Bichir, 2009:124). Tais críticas se refletiram em alguns projetos de lei que visaram alterar o programa para

incentivar o trabalho dos beneficiários, cujo vetor é a compreensão das transferências de renda seriam fonte de acomodação e dependência (Britto, Soares, 2010:22-23).

Da mesma forma a corrente da opinião pública que considera que o PBF tem um efeito pró-natalidade, já que o benefício sendo pago as famílias com reforços principalmente para gestantes, adolescentes e crianças, supostamente estimularia as famílias beneficiárias a terem mais filhos (Alves, Cavenaghi; 2014:234). A despeito disso, essa correlação não se confirma, já que são baixos os valores dos benefícios e limitados a cinco por família; além de estudos demonstrando a queda da natalidade no Brasil de forma geral, na qual a quantidade de filhos e o acesso à renda e educação são variáveis inversamente proporcionais, o que comprova que o PBF tem contribuído no sentido inverso às críticas apontadas (Alves, Cavenaghi; 2014).

Este fato demonstra também inúmeros estigmas morais incutidos aqueles que recebem tais programas, o que poderia ser minimizado na forma de um direito universal, ainda que exercido apenas por aqueles que precisassem sob algumas condições, eliminado a questão de políticas para pobres (Kertenetzky, 2009; Suplicy, 2003). Pela sua associação jurídica à cidadania, tais programas podem ser considerados como um mínimo básico a que todos têm direito apenas pelo fato de pertencerem à comunidade, modificando as concepções acerca daqueles que deveriam participar da riqueza socialmente produzida; que pelos elementos indicados, parece ainda permeada da noção de esforço individual e merecimento de acordo com determinada conduta e não como um status universal concedido a todos nos moldes relatados por Marshall (1967).

Tais fatos evidenciam a tendência da sociedade brasileira, fomentada pela mídia e formadores de opinião, em considerar que o acesso a esse tipo de benefício seja trabalhada na lógica “prêmio-castigo” e não como direito de proteção social para o desenvolvimento, especialmente das crianças e adolescentes (Sposati, 2010:277), expressando uma distorção negativa daqueles não-pobres que financiam a política, de que não deve haver “almoço grátis”; não compreendendo o caráter de restituição social, dívida histórica que a sociedade brasileira decidiu não mais perpetuar (Kerstenetzky, 2013).

Dessa forma, pelas características de nossa história institucional, diante de resultados tão positivos e de uma legitimidade política que já o garantem como uma política de Estado, o caminho a ser construído deve ser canalizar esse elo político com a cidadania através de instrumentos como, por exemplo, o estímulo à participação nas instâncias sociais já existentes e vinculadas ao programa e até a sua relação com as instâncias tradicionalmente atuantes na defesa dos direitos sociais; seja através de sua positivação ou não, para a qual há vantagens e



desvantagens. O que se deve disputar, independente dessa condição, são quais os padrões de solidariedade social que devem nortear a sociedade – que resulta no “tamanho” das obrigações estatais – e a formulação o de um pacto de solidariedade social com vistas à realização de políticas mais redistributivas, superando a ideia de que a possibilidade de participação da riqueza socialmente produzida deve corresponder à sua posição, no presente ou passado, dentro da estrutura produtiva; e avançar para seu reconhecimento como algo inerente à dignidade de todos enquanto cidadãos, contribuindo para a superação do forte quadro de desigualdade e pobreza do país.

Discutidos esses elementos acerca do sentido da positivação do PBF para a cidadania, passo então, de acordo com essa proposta, ao debate sobre as questões e instrumentos jurídicos para sua exigibilidade; ou seja, as vantagens e fragilidades do programa comparado aos direitos sociais na perspectiva dos instrumentos de adjudicação e de sua assimilação pelo poder Judiciário.

## Capítulo 4

### ADJUDICAÇÃO, EXIGIBILIDADE E DISPUTA: BOLSA FAMÍLIA, POLÍTICAS SOCIAIS E O PODER JUDICIÁRIO

*“Torna-se essencial que, para além da simples declaração constitucional desse direito, seja ele integralmente respeitado e plenamente garantido, especialmente naqueles casos em que o direito - como o direito à saúde - se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional.”*

*(MELLO, Celso de. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº196285)*

Ao tratar do pressuposto adotado pelo movimento *Direito e Desenvolvimento*<sup>38</sup> na relação entre direito e sociedade, Trubek e Galanter (2007: 268-270) descrevem o que denominam *paradigma liberal*. O pressuposto de tal paradigma é que a sociedade seria formada por indivíduos, grupos intermediários por eles organizados voluntariamente e também pelo Estado; entidade responsável pelo controle e coerção de todos. Através deste último os indivíduos estabeleceriam regras para sua administração aplicadas igualmente a todos; mas nem os grupos intermediários nem o próprio Estado seriam fins em si, pois a anuência dada às ações estatais seria motivada pela concepção dos indivíduos de que através dele seria possível buscar a realização de seu próprio bem-estar. As funções de promulgar e transformar as normas seriam das legislaturas, a de realizá-las seria do executivo, e os tribunais definiriam os efeitos e os conceitos das normas que disciplinam os comportamentos individuais e coletivos.

Nesse modelo, ainda segundo os autores, o Tribunal seria a instituição central para a organização do direito, pois mesmo possuindo independência e estando ligado aos demais poderes, seria responsável pela transformação dos princípios e objetivos sociais em corpos doutrinários definitivos, que norteariam as práticas sociais e instituições estatais. A aplicação

<sup>38</sup> O *Direito e Desenvolvimento* foi um movimento que surgiu na década de 1960; reflexo imediato das atividades de assistência ao desenvolvimento realizadas pelo governo dos Estados Unidos, agências multilaterais e fundações privadas, com o objetivo de criar um corpo de conhecimento nas universidades americanas cujo objeto fosse a relação entre sistemas jurídicos e o desenvolvimento – mudanças sociais econômicas e políticas – em países do Terceiro Mundo (Trubek, Galanter, 2007). Depois de um forte declínio, esse projeto ressurgiu nos anos 1990 como o *Novo Direito e Desenvolvimento*; que a despeito de ainda não ter se firmado como campo acadêmico, possui uma grande quantidade de estudiosos que examinando o mesmo objeto do passado com novos pressupostos, tem produzido muitas pesquisas sobre as estratégias utilizadas no momento contemporâneo pelos países do Terceiro Mundo na tentativa de alcançar o desenvolvimento. Sobre esse tema ver Tanamaha (2009); Trubek e Galanter (2007), Trubek e Schapiro (2012), Davis e Trebilcock (2009), Rodriguez (2007), entre outros.

dessas normas pelos juízes seria realizada de forma neutra, seguindo apenas os parâmetros normativos, e a sociedade tenderia a se ater a essas normas. Assim, o modo típico de decisão jurídica seria a adjudicação – a aplicação do direito pelos tribunais e órgãos similares –, produzindo normas definitivas e corpos doutrinários autônomos enquanto conhecimento, que seriam os principais elementos resultantes da adjudicação.

A despeito desse modelo ser uma caricatura e o movimento Direito e Desenvolvimento não ser uma das principais correntes teóricas do Brasil; não é possível negar a consonância dessa construção fictícia com as ideias que balizaram a estrutura da constituição de 1988. Influenciada pelos movimentos constitucionalistas do século XX, além de prescrever um rol extenso de direitos sociais e o estabelecimento de objetivos a serem perseguidos pelo Estado – uma constituição dirigente –, a constituição concedeu um papel central ao poder Judiciário, sobretudo ao Supremo Tribunal Federal (STF) – nosso tribunal constitucional – dentro da organização dos poderes e estrutura estatal; que aliados a mecanismos para judicialização e facilidade de acesso às instâncias da justiça, permitiu que este poder se tornasse um *locus* privilegiado de disputa políticas das mais distintas ordens. A atuação ativista permitida por tal estrutura tem alimentado inflamados debates acerca da legitimidade do Judiciário para decidir sobre alguns temas, sobretudo o STF; que pela importância que tem assumido na sociedade, é constantemente acusado de até mesmo se sobrepor aos demais poderes, supostamente transformando a organização do Estado brasileiro em uma verdadeira *supremocracia* (Vieira, 2008).

Obviamente que diante de tal estrutura – a inscrição do rol extenso de direitos sociais na constituição, a falta de definição acerca do alcance das prestações estatais resultantes desses direitos e os diversos mecanismos para judicialização – não demorou muito para que o debate sobre as políticas sociais desaguasse no poder Judiciário e, principalmente, no STF; tornando-se um dos mais importantes e polêmicos temas nessa seara. Essa dinâmica dotou os direitos a políticas sociais de exigibilidade, garantindo que através de mecanismos processuais os cidadãos possam, coercitivamente, exigir do Estado o cumprimento das ações efetivas de promoção de bem-estar, tanto de natureza individual quanto coletiva. Em suma, no Brasil as políticas sociais podem ser judicializadas e as decisões tomadas pelos tribunais obrigam de forma inescusável o poder Executivo.

Assim, compreendendo que as políticas sociais, pela inscrição constitucional dos direitos sociais e pelos instrumentos processuais para a coerção estatal a realizá-los estão sujeitas ao poder Judiciário, para compreender as virtudes e fragilidades do PBF comparado

aos direitos sociais, torna-se imprescindível entender as características dessa dinâmica e, em seguida, localizar o programa em relação a ela na sua atual posição de “meta-direito”.

#### **4.1 A corte constitucional, a centralidade no Judiciário e os tribunais como arena de disputa política**

De acordo com Bucci (2006:5-6), do ponto de vista jurídico, o que altera profundamente o paradigma do constitucionalismo no século XX é a instituição dos tribunais constitucionais, em que a existência de normas garantidoras de determinados parâmetros para atuação e prestação estatal, além de preconizar um modelo de bem-estar; torna possível que os conflitos sociais por direitos sejam projetados também para o poder Judiciário. De acordo com a mesma autora, nas sociedades com menor tradição de garantia de liberdades e mais atrasadas no econômico e social, a introdução de direitos só faz sentido, do ponto de vista normativo, se estiver associada a um conjunto de garantias equivalente ao que permitiu que os direitos individuais se transformassem em pilar e referencial político e jurídico dos Estados democráticos modernos (Bucci, 2006:7); o que, em outras palavras, pode ser traduzido como a instituição de mecanismos que garantam sua exigibilidade.

Com a tarefa de redemocratização do país e com marcantes aspirações de superação da desigualdade social profunda, equalização das oportunidades e eliminação das condições de extrema pobreza aliadas a um projeto de desenvolvimento para o país, a Constituição de 1988 tem um texto carregado no tocante a direitos e liberdades, o que acirra ainda mais o debate sobre o papel do Judiciário, pela máxima de que a lei não contém palavras inúteis (Bucci, 2006: 10). Aliada a esse rol extensivo de direitos e liberdades, o desenho institucional delegado pela Constituição brasileira de 1988 conferiu ao poder Judiciário um papel central na estrutura de organização do Estado no que diz respeito à sua posição e identidade na organização tripartite dos poderes; o que além de ampliar seu papel político, permite a mobilização de uma complexa estrutura, cuja operacionalização possui duas faces distintas: uma de Poder do Estado e outra de instituição prestadora de serviços (Sadek, 2004:79).

Tal configuração concedeu ao poder Judiciário a capacidade de agir politicamente, questionando e paralisando políticas e atos administrativos aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo até mesmo contrariamente a maioria parlamentar; ao mesmo tempo em que não perdeu as atribuições relativas à prestação jurisdicional no arbitramento dos

conflitos e na garantia de direitos, o que o teria alçado a um papel de protagonista na vida pública (Sadek, 2004:79).

Essa face política do Judiciário expressa na constituição de 1988 estaria em consonância com os citados movimentos de constitucionalização do século XX, que não mais se limitavam a limitação dos poderes absolutistas, mas buscavam ser um instrumento para a realização da justiça, incorporando valores de igualdade social, econômica e cultural; que no caso brasileiro teria elevado ao máximo esse paradigma normativo pelo amplo rol de direitos e garantias individuais e coletivas aliados aos meios para sua exigência, além de ter colocado o Judiciário como mediador entre os Poderes Executivo e Legislativo (Sadek, 2004: 79-80).

A identificação desse papel seria possível através de análise de suas competências, como a ampliação do rol de matérias que não podem ser objeto de deliberação do Executivo e do Legislativo (cláusulas pétreas); garantia de independência de cada juiz – o que estimularia a diversidade de decisões –; e a criação do mandado de injunção e o considerável alargamento do número de agentes legitimados a propor ação de inconstitucionalidade ao STF – anteriormente atribuição exclusiva do procurador-geral da República – (Sadek, 2004: 80-82). Tais instrumentos podem ser considerados uma pretensão do legislador constituinte de reforçar a atuação no sistema de controle abstrato como instrumento de correção no sistema concreto, permitindo que todas as questões constitucionais relevantes possam ser submetidas ao STF (Mendes G., Branco; 2009:1104).

A despeito de tão importante tarefa institucional, a incapacidade de se auto avaliar e responder a estímulos externos, a ausência de meios próprios para concretizar suas sentenças – especialmente recursos financeiros no contexto da ideologia da responsabilidade fiscal –, o descompromisso com a governabilidade (Faria, 2003); sua resistência a modificações, a incapacidade de responder as crescentes demandas por justiça, seu alto custo, possuir uma magistratura irresponsável com os recursos públicos (Sadek, 2004), sobrecarregado, ineficiente e sujeito a interferência e cooptação dos outros poderes (Bonavides, 2004); eram as principais características atribuídas ao Judiciário no contexto dos primeiros anos da constituição e anterior a Emenda Constitucional (EC) 45/04.

A ausência de coordenação, padronização administrativa e jurisprudencial do Poder Judiciário era, inclusive, apontada por alguns estudiosos como um dos principais responsáveis por afetar de maneira decisiva o desenvolvimento econômico do país (Almeida, Cunha; 2012:361). A desconfiança da opinião pública a este poder chegava a alarmantes 70% da população, sendo 89% aqueles que o avaliavam como “ruim” ou “péssimo” (Sadek, 2004:84).

Não por acaso, em torno de 69% da população envolvida em algum tipo de conflito não levava ou não podia levá-lo a um tribunal (Faria, 2003:12), o que demonstrava como o Judiciário estava afastado da maior parte da população – em geral desinformada de seus direitos – servindo como um fator inibidor da concretização de direitos e realização plena da cidadania (Sadek, 2004:86).

As diversas reformas realizadas na dinâmica do processo constitucional, sobretudo após a EC 45/04, podem ser consideradas uma tentativa de adaptá-las as necessidades de tais desafios. Dentre os debates que permearam as alterações trazidas por esta emenda acabaram prevalecendo ideias que priorizavam uma agenda racionalizadora, pressupondo que a ausência de previsibilidade e segurança jurídica eram um dos entraves ao desenvolvimento do país; em face das propostas que objetivavam a efetivação de uma agenda democratizante, que visava expandir o acesso à justiça, a democratização das carreiras e instituições e o desmonte do legado autoritário do Judiciário (Almeida, Cunha; 2012:368).

Dentre as propostas, discutia-se a necessidade de centralização das instâncias inferiores e até a suspensão de sua jurisdição através de uma advocatória; a criação de mecanismos processuais de proteção ao Executivo; de um órgão de controle externo (Faria, 2003:10); a súmula impeditiva de recurso; a súmula vinculante; a transformação do STF em uma corte constitucional para reduzir os processos que lhe eram submetidos e o ativismo judicial ou; em outra versão, o fortalecimento do papel do STF e dos tribunais superiores, buscando a uniformização dos julgados (Sadek, 2004:91).

Muitas dessas ideias foram incorporadas a EC 45/04, sobretudo, as que diziam respeito ao fortalecimento do STF e das instâncias superiores. Não por acaso, o resultado dessa aproximação se refletiu em uma expansão de sua atuação, uma capacidade de dialogar com a sociedade e com os demais poderes através de instrumentos diversos, a abertura da STF para a participação de entidades organizadas, etc. Essas atitudes se refletiram na confiança no Judiciário, atualmente contabilizando em 54%, sendo procurado por 50% daqueles envolvidos em algum conflito (Cunha *et al*, 2012).

Apesar de atualmente se observar um papel atuante da corte, há aqueles que acreditam que o tribunal continua ainda tímido diante do papel que a Constituição o reservou (Mendes C., 2008:18). Isso ocorre pelas características de suas competências, que deram ao atual formato do tribunal um papel singular em sua própria história institucional e na democracia brasileira, especialmente se considerarmos a sobreposição entre elas.

A primeira grande competência é a ausência de limites materiais para decidir. Diferente de outros modelos anteriormente adotados em Constituições brasileiras<sup>39</sup>, o STF atual pode e deve – quando provocado – decidir sobre absolutamente tudo. Logo, não há qualquer limitação material ao tribunal, podendo deliberar sobre quaisquer questões políticas, econômicas e sociais do país.

A segunda grande competência é a de órgão de cúpula do Poder Judiciário, que garante ao STF a função de administrador da Justiça no país, no qual as normas organizacionais por ele emanadas influenciam diretamente a organização das atividades de todas as instâncias inferiores; apesar de não haver formalmente nenhuma hierarquia administrativa entre o STF e as demais instâncias.

A terceira grande competência é a de última instância do Poder Judiciário, na qual o STF tem a possibilidade de decidir sobre as mais diversas questões oriundas de todas as localidades do Brasil. Aliando os efeitos vinculantes e *erga omnes* de suas decisões aos instrumentos processuais existentes na corte, essa competência garante ao STF o alcance da totalidade do território, possibilitando um meio de comunicação entre os locais mais distantes e o poder central, além de garantir ao tribunal o poder de proferir a decisão final.

A quarta grande competência é a de foro especializado, pois algumas ações e ocupantes de determinados cargos públicos são da competência originária do tribunal, devendo ser julgadas em última e única instância, podendo, inclusive, proceder à execução dos dispositivos de suas decisões nesses casos.

Finalmente, a quinta grande competência é a de Corte Constitucional, que torna o STF uma arena pública de diálogo entre os mais diversos grupos na busca pela efetivação de suas demandas, constituindo-se em um espaço alternativo de disputas políticas, até mesmo com alguma semelhança àquelas realizadas no Executivo e Legislativo, porém operando por instrumentos e racionalidades distintas<sup>40</sup>.

A obrigação de decidir<sup>41</sup> (*Non Liqueat*) impõe ao tribunal questões extremamente complexas, com consequências estruturais para a sociedade brasileira que, por vezes, parecem testar os limites de sua capacidade institucional<sup>42</sup> por abrigar e arbitrar confrontos como uma arena pública de disputas entre diversas forças políticas, em geral resultantes de momentos de

---

<sup>39</sup> Excluída da apreciação do STF questão política ver Carvalho E.(2010).

<sup>40</sup> As últimas três grandes competências foram reforçadas com as Emendas Constitucionais 3/93 e 45/04; e pelas leis 9.868/99 e 9.882/99 (Vieira, 2008:447).

<sup>41</sup> Art 5º, XXXV da Constituição Federal.

<sup>42</sup> Por exemplo, nos últimos anos o STF julgou questões complexas como racismo, ações afirmativas, direito à memória e à verdade, concessão de medicamentos, fidelidade partidária, planos econômicos, entre outros.

ajuste econômico, político e social (Sadek, 2004; Vieira, 2008). Na busca de equalizar socialmente a melhor decisão, o tribunal precisa exercer o papel de interlocutor institucional; no qual o exercício de suas atribuições institucionais, como controle de constitucionalidade, pode ser considerado um estágio dentro de uma conversa de longo prazo da qual fazem parte, em uma interação permanente, também o legislador e a esfera pública genericamente considerada (Mendes C., 2012: 55-57). Até 2011 já haviam existido ao menos 52 classes processuais diferentes que possibilitavam o acesso ao tribunal<sup>43</sup> (Arguelhes; Falcão; Cerdeira, 2011:16), o que torna possível tal atuação, dado que não faltam meios para que uma ação possa ser submetida ao STF.

Não por acaso, nos últimos anos o STF foi instado a decidir sobre temas como pesquisa em células-tronco, união homoafetiva, ações afirmativas, aborto de anencéfalos, demarcação de terras indígenas, distribuição de medicamentos e políticas de saúde, fidelidade partidária, representação dos estados no congresso nacional, planos econômicos, descriminalização da maconha, lei de anistia, aposentadoria, lei de imprensa, direito de greve, corrupção, entre inúmeros outros; cujo efeito foi colocar o tribunal como protagonista dos debates públicos, tendo sua pauta de julgamento estampada quase que cotidianamente nos jornais e seus ministros tão conhecidos (ou até mais) do que políticos com projeção nacional. Tais fatos trazem consigo a tarefa complexa de exercer um papel central na equalização da relação entre os poderes e entre eles e a sociedade.

Como observei em trabalho recente (Pereira, 2015), a atual estrutura institucional observada no STF possui a característica de mesclar instrumentos centralizadores, que fortalecem a autoridade do tribunal; com instrumentos participativos, que a despeito de possibilitarem o acesso à corte e ampliam as possibilidades de atuação da sociedade durante o processo decisório, ajudam na manutenção da autoridade e controle do tribunal sobre os outros poderes e demais instâncias do Judiciário, ao mesmo tempo em que mantém a prerrogativa de decidir com o supremo. Tais instrumentos podem ser descritos e classificados em três grandes conjuntos, que operam de forma simultânea e coordenada na estrutura do tribunal.

No primeiro conjunto, caracterizado pelos instrumentos de centralização e controle dos conflitos e decisões. Nele destaca-se a repercussão geral, um grande sistema de filtros que possibilita a alta produtividade decisória e a possibilidade de seleção de casos que o tribunal irá efetivamente julgar; a interpretação conforme, cumprindo a função de centralização e

---

<sup>43</sup> Contudo, o mesmo trabalho afirma que entre 2007 e 2009 apenas 36 continuavam ativas, o que ainda é um número bastante elevado.



legitimação da interpretação do supremo durante o processo decisório; e a súmula vinculante, que permite centralizar, controlar e impor às demais instâncias judiciais do país aquilo que é decidido pelo STF.

No segundo conjunto – os instrumentos provocação e acesso ao STF –, estão os sistemas de controle difuso e concentrado de constitucionalidade. Através desses sistemas ocorre a materialização dos conflitos em formatos assimiláveis pela estrutura institucional do STF, em consonância com seu papel na organização democrática. O sistema difuso garante uma amostra dos principais conflitos do país em uma dimensão micro – que serão tratados e selecionados pelo sistema de filtros –; enquanto o controle concentrado destaca-se por servir de termômetro das questões macro, refletindo entraves e desacordos estruturais políticos, sociais e econômicas do país.

Por fim, temos os instrumentos de diálogo entre tribunal e a sociedade, que são os *amicus curiae*; a audiência pública; e a os meios de comunicação em massa – basicamente a Televisão e Rádio Justiça aliados as redes sociais. A utilização desses instrumentos, bem como a determinação de sua necessidade é monopólio absoluto do STF. Sua principal característica é a contribuição para inserção da pauta do tribunal na sociedade, transformando o Judiciário em uma importante arena pública de debate, com amplo alcance e capacidade de massificação, da qual participam entidades públicas e privadas, advogados, administração pública, entre outros.

Todas essas mudanças demonstram como nossa estrutura institucional guarda muita semelhança com o modelo do paradigma liberal. A despeito de inúmeras possibilidades de desenho institucional, mesmo as reformas não buscaram modificar a estrutura da constituinte, mas sim adaptar o Judiciário, criando instrumentos para um melhor exercício de sua missão constitucional. Após aproximadamente 28 anos da promulgação da atual constituição e havendo ainda tantos problemas relacionados à pobreza e desigualdade mesmo após a positivação de tantos direitos; a pauta acerca das políticas públicas e da efetividade dos direitos sociais tornou-se uma das principais na arena judicial. Tal fenômeno marca o reconhecimento das funções distributivas do Estado, identificando o conflito social como questão jurídica; resultado dos movimentos do século XX que questionavam as contradições do sistema capitalista (Bercovici, Massoneto, 2004:510-511). Todavia, o que causa certa perplexidade é o fato de toda essa estrutura institucional do poder Judiciário, paralelo a uma constituição repleta de direitos sociais e a previsão dos mecanismos para sua exigibilidade não tenha sido capaz de concretizá-los. Esta característica institucional é tão importante, que como

ponta Silva V.(2008), havendo os mecanismos judiciais, a falta de vontade política, comumente apontada como fato para a não concretização de direitos sociais, poderia até mesmo ser compensada por uma imposição judicial<sup>44</sup>.

Sendo, de um lado, a organização social brasileira influenciada por um poder Judiciário e principal um tribunal constitucional – o STF – com tal magnitude e, do outro lado, havendo uma constituição carregada de direitos sociais no título dos direitos e garantias fundamentais; não é de surpreender que os mecanismos processuais e institucionais de assimilação dos conflitos para disputa nessa arena privilegiada e independente se tornaram uma das principais balizas e ponto de divergência no debate jurídico.

Assim, se para a cidadania a inscrição de direitos em nossa constituição está associada à construção de uma forma societária na qual todos tenham garantidas suas liberdades individuais e políticas, podendo partilhar da riqueza socialmente produzida; a pergunta a ser feita em relação a justiciabilidade é: quais é o significado dos direitos sociais nessa dinâmica do Judiciário realizada através dos mecanismos processuais de exigibilidade? Como veremos a seguir, as respostas a essa pergunta, que divide os estudiosos do direito acerca do tema, pode ser um dos principais fatores para a dificuldade de concretização dos direitos sociais; o que torna necessária sua compreensão como requisito para o debate sobre a possível transformação do PBF em “direito”.

#### **4.2. Qual o significado dos direitos sociais para o Judiciário? O debate da doutrina e jurisprudência**

Diz a constituição de 1988 no artigo 6º: “*São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição*”. Aliadas a essa prescrição um tanto “genérica” a constituição apresenta um espectro amplo de normas enunciando diretrizes, ações, programas e tarefas a serem realizados pelo Estado e sociedade – a saúde e a educação como direitos de todos mediante políticas sociais e econômicas (art. 196), a dotação orçamentária específica para essas áreas,

---

<sup>44</sup> Não faltam decisões no judiciário, sobretudo no STF, que realizaram intervenções no sentido de obrigar o Executivo à realização de determinadas ações de forma coercitiva. Na Suspensão de Liminar (SL) nº 228, por exemplo, a decisão determinou a disponibilização de mais leitos de UTI na região de Sobral do SUS; no Recurso Extraordinário (RE) 436.996, o tribunal garantiu o direito à creche com base no direito social à educação, atendendo a requerimento do Ministério público para obrigar o município de Santo André a disponibilizar as vagas necessárias. Esses são apenas alguns dentre os muitos exemplos que se pode encontrar na jurisprudência do tribunal.

que permite até mesmo intervenção federal, caso não aplicados os mínimos previstos (art. 34, III), entre outros (Piovesan, Vieira, 2006:4).

Contudo, o que tais prescrições significam, do ponto de vista jurídico, para a exigibilidade dos direitos sociais no Judiciário?

Diante dessa pergunta, os juristas passaram a empreender um esforço hercúleo – ou talvez nem tanto, como veremos – na tentativa de criar uma disciplina para aplicação dos direitos sociais pelos tribunais, estabelecendo os limites da autorização interventiva supostamente atribuída pelas normas jurídicas em âmbito constitucional. Em suma, a discussão passou a ser como se materializava, na prática estatal, o cumprimento das obrigações resultantes da inscrição desse imenso rol de direitos sociais na constituição.

O debate acerca da concretização dos direitos sociais praticamente se encerra em dois grandes conjuntos de questões que classificaria como micro, buscando oferecer uma interpretação sobre os limites e prestações devidas tendo como base a prescrição normativa dos direitos sociais; e macro, cujos cernes são os limites da intervenção atribuídos às instâncias do poder Judiciário nas ações envolvendo esses direitos.

Como exemplo das questões micro, pressupondo que a doutrina tem as funções interpretativa, conceitual e análise, mas também de orientar as condutas devidas para oferecer uma resposta jurídica às necessidades materiais, Acca (2009) buscou identificar como a doutrina jurídica vinha propondo soluções aos problemas gerados pelos direitos sociais, os temas debatidos e suas características. Analisando as doutrinas jurídicas brasileiras sobre saúde, moradia e educação entre 1964 até 2006 em âmbito constitucional, o autor concluiu que a despeito de positivação dos direitos sociais na constituição de 1988, a quantidade de publicações sobre os temas é, em geral, pequena; além de limitadas a uma abordagem formalista e individualizada – em geral reduzindo-se a simples descrição legislativa jurisprudencial ou doutrinária, agrupando e descrevendo informações sem nenhum propósito –; fato que teria impedido a proliferação de uma cultura jurídica madura capaz de enfrentar as demandas geradas pelos direitos sociais.

Prosseguindo na análise, Acca (2009) constata que dentre os poucos autores que buscam contribuir ao debate, estabelecendo alguma opinião sobre os direitos sociais objetos do estudo, ainda prevalecem formas genéricas, que orbitam em torno de alguns temas preponderantes. São eles: (i) o princípio do não retrocesso social – a impossibilidade de supressão dos ganhos sociais garantidos pelo Estado –; (ii) cláusulas pétreas – os limites de alteração por emenda constitucional das normas garantidoras dos direitos sociais –, (iii) as

definições do conceito de direitos sociais e das obrigações jurídicas consequente deles –; (iv) a titularidade – se são universais ou pertencem a grupos específicos –; (v) competência – a qual ente cabe o dever de efetivá-los e em que casos –; (vi) a eficácia – que diz respeito a possibilidade de serem objeto de aplicação pelo poder Judiciário –; (vii) dignidade da pessoa humana e mínimo existencial – a busca por uma interpretação sistemática entre esses princípios constitucionais genéricos –; (viii) obrigações positivas ou negativas do Estado – se esses direitos obrigam a criação de mecanismos para sua efetivação por parte do Estado –; (ix) os mecanismos processuais de concretização dos direitos sociais – a forma como são tutelados processualmente esses direitos –; (x) conflitos distributivos e coletivos – a diferença de satisfação das condições dadas a alguns indivíduos que pleiteiam a concretização de seus direitos individualmente no judiciário –; (xi) reserva do possível – as possibilidades econômicas como limites a realização dos direitos sociais.

Por fim, conclui o autor que a doutrina brasileira é “[...] *obvia, repetitiva, formada por frases de efeito e pouco aprofundada nos tópicos que se propõe a desenvolver [...]*” (Acca, 2009:149), terminado sem nenhum avanço teórico ou qualquer compreensão aguçada da realidade, baseada em conceitos genéricos, não havendo qualquer debate entre os autores, tampouco uma agenda acerca dos direitos sociais, não identificando os problemas fáticos e jurídicos que os permeiam (Acca, 2009:149-154),

Em relação aos elementos que denominei de questões macro – o alcance da legitimidade nas intervenções realizadas pelo poder Judiciário –, as concepções derivadas desse debate podem ser sintetizadas abstratamente em três grandes correntes: a primeira, que compreende que a aplicação dos direitos sociais deve ser absoluta, como um direito subjetivo, já que a constituição prescreveu os mecanismos para tanto (Silva, 2010; Piovesan, Vieira, 2006); a segunda, defendendo sua concepção como norma programática, gerando o direito a políticas públicas e cumprindo uma função integrativa no processo interpretativo, não podendo ser encarada como um direito subjetivo (Leal, 2003; Lopes, 2006); e a terceira, em uma posição intermediária entre ambas, defendendo que o poder Judiciário está autorizado juridicamente a intervir na concretização dos direitos sociais, observadas algumas condições (Barroso, 2005; Silva V., 2008).

Para uma parte dos juristas os direitos sociais constituem “*formas de tutela pessoal*”, disciplinando “[...] *situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto [...]*” (Silva J. 2010: 286). Tal concepção estaria embasada na determinação expressa no texto constitucional de que “[...] *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicabilidade*

*imediata [...]*”, aliada aos instrumentos processuais – como o mandado de injunção, a iniciativa popular e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão – que, de acordo com tal perspectiva, foram previstos com o objetivo de garantir a existência de mecanismos coercitivos disponíveis aos cidadãos, aplicados pelo Judiciário, para compelir o Estado a realizar plenamente tais direitos (Silva J., 2010:467).

O resultado dessas concepções é a compreensão de que o conteúdo dos direitos sociais estaria definido pelos enunciados presentes no texto constitucional. A definição trazida no art. 6º seria suficiente, já que expressamente decretou que “[...] *são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança [...]*” (Silva J., 2010:285). Como consequência prática dessa concepção, os direitos sociais passaram a ser concedidos de forma efetiva pelos tribunais, provocados por pedidos subjetivos de toda natureza. Esse processo marca uma mudança na concepção das normas constitucionais, que não mais significava um documento estritamente político indicando um sentido e convocando os poderes Legislativo e Executivo à ação, mas que sendo aplicada de forma direta e imediata pelos tribunais, transformou os direitos sociais em subjetivos (Barroso, 2007:1). O objetivo de tal concepção é, reconhecendo no Judiciário um *locus* de afirmação de direitos, promover a formação de uma jurisprudência protetora como consequência de um contundente movimento de organizações civis, através do acionamento deste poder no tratamento das questões sociais pela litigância em âmbito nacional, no intuito de consolidar os direitos sociais como direitos públicos subjetivos (Piovesan, Vieira, 2006:17). Essas ações teriam como resultado a otimização do potencial emancipatório e transformador do direito, a abertura do Judiciário à sua responsabilidade social e política, rompendo gradativamente com sua visão conservadora e formalista; a maior transparência e accountability dos deveres do Estado na implementação de direitos; e o empoderamento da sociedade civil como protagonista da exigibilidade de direitos sociais (Piovesan, Vieira, 2006:17).

Esse movimento – denominado de *doutrina brasileira da efetividade* e que tem na essência a ideia de que as normas constitucionais devem ter sua densidade normativa aplicadas na extensão máxima – foi considerado uma importante conquista por parte dos juristas, cujos objetivos, além de reelaborar as categorias dogmáticas de normatividade da constituição, eram “[...] *superar algumas crônicas disfunções de formação nacional [...]*”, a “[...] *insinceridade normativa [...]*”, e a “[...] *mistificação ideológica da Constituição na falta de uma determinação política pra dar-lhe cumprimento [...]*” (Barroso, 2007:4). Essa concepção, baseada em uma versão formal do positivismo, fundamenta-se na ideia de que as

normas constitucionais não têm como propósito sugerir, recomendar, propor, aconselhar, etc.; mas que sendo normas jurídicas, possuem comandos dotados de imperatividade, capazes de ser violados por ação ou omissão; ocasião em que através da ação e da jurisdição – mecanismos de tutela individual e coletiva previstos pela própria carta magna – o poder Judiciário poderia intervir na situação, desde que provocado pelo titular legítimo do direito (Barroso, 2007:4-5).

Em contraponto a essa concepção, há uma posição crítica que considera ingênua essa inflação de direitos, pois constituiriam ideal irrealizável em face dos recursos disponíveis; sendo ainda um fator de perda de competitividade do Estado na medida em que implicam criação e manutenção de dispendiosas estruturas de serviços públicos de saúde, educação, etc. (Bucci, 2006:2-4). Ou, por outro lado, que entendem que os direitos sociais não são direitos subjetivos, pois sua realização depende das tarefas do Estado, programas e objetivos sujeitos a amplas margens legislativas e políticas (Bucci, 2006:7). Nessa mesma toada, há ainda os defensores de que a forma de concepção maximalista de aplicação das normas de direitos sociais, ao invés de concebê-los como normas programáticas, teria vulgarizado a noção de direitos fundamentais, gerando uma fragilização na sistemática conceitual da própria teoria constitucional, violado a separação dos poderes, etc. (Leal, 2003:2). Esses resultados poderiam ser constatados pela a carência de parâmetros para determinar o conteúdo de um direito social em uma situação fática<sup>45</sup> (Leal, 2003:2); a incapacidade demonstrada pelo Judiciário de lidar com técnicas de gestão pública, desorganizando a atividade administrativa de alocação de recursos; a proliferação de decisões emocionais ou extravagantes que condenam a administração a custeios excessivos; a falta de critério para definir qual entidade deve ser responsável pela efetivação da medida respeitando as competências constitucionais; o privilégio de acesso aos recursos apenas àqueles que têm condições de acionar o Judiciário, entre outros (Barroso, 2007:3, 21-25).

Por fim, há a posição intermediária, assumindo que o controle jurisdicional poderá ser exercido sobre toda atividade fundamentada por uma norma jurídica, fruto da deliberação democrática. Para esta posição, tais normas podem ter distintos sentidos, o que permitem sua realização por diferentes atos, implicando a necessidade do magistrado observar, na situação fática, se se trata de ação ou omissão dos poderes públicos que contravenha a constituição ou norma disciplinadora (Barroso, 2007:19-20).

---

<sup>45</sup> Assim, por exemplo, é o direito ao trabalho que pode ser considerado desde um direito a um emprego na área em que se deseja até um direito a uma ajuda financeira em caso de desemprego (Leal, 2003:2).

No caso de haver conflito entre as normas, a solução seria através da chamada *Teoria dos princípios*<sup>46</sup>. Constituindo uma das principais teorias do constitucionalismo contemporâneo, o elemento central dessa teoria está no reconhecimento de que há distinção entre regras e princípios. As primeiras estariam na mesma ordem hierárquica, sendo definidas como mandados ou comandos definitivos – garantindo, como consequência, direitos definitivos –, devendo ser aplicadas através da subsunção na modalidade tudo ou nada, quando ocorrida sua hipótese de incidência; enquanto os segundos estariam na mesma hierarquia e seriam mandados de otimização, realizados na maior intensidade possível a depender das condições presentes na situação fática (Barroso, 2006:6-8).

A despeito disso, a discussão entre os juristas brasileiros parece localizada em um momento ainda anterior a esse debate, não parecendo haver consenso, especialmente em âmbito constitucional, sobre o que seria uma regra e um princípio, dando a doutrina inúmeras e distintas classificações (Barroso: 2007:6). O trabalho de Sundfeld (2012:60-83) cujo título “*Princípio é preguiça?*”, defende, inclusive, que o debate direito público brasileiro estaria em um ambiente de “geleia geral”, no qual os juristas, escusando-se de seus dever analítico na aplicação das normas de cada instituição, estariam utilizando princípios básicos para justificar qualquer decisão. Tal posição parece bem ilustrativa de quão espinhoso ainda está esse debate no direito brasileiro.

Dentro dessa posição que chamei a pouco de intermediária, há também os defensores de que o ativismo não é a melhor forma de proteger os direitos sociais, mas que também é preciso evitar que tais direitos se tornem apenas “lógica constitucional”, não havendo consequência associadas a sua não realização (Silva, V. 2008: 592 -593). Dessa forma, como o Judiciário seria incapaz de pensar os direitos sociais de forma coletiva e global, deveria deixar essa tarefa para o processo político; pois ao invés de encarar os direitos como subjetivos, poderia canalizar essas demandas individuais em uma espécie de diálogo institucional, exigindo explicações objetivas e transparentes sobre a alocação dos recursos públicos e políticas governamentais; atuando, em parceria com o Ministério Público, no controle dessas políticas (Silva V., 2008: 597-598).

---

<sup>46</sup> [...] A teoria dos princípios, a qual se acha associada uma teoria dos direitos fundamentais, desenvolveu-se a partir dos estudos seminais de Ronald Dworkin, difundidos no Brasil ao final da década de 80 e ao longo dos anos 90 do século passado. Na sequência histórica, Robert Alexy ordenou a teoria dos princípios em categorias mais próximas da perspectiva romano-germânica do Direito. As duas obras precursoras desses autores – Levando os direitos a sério e Teoria dos direitos fundamentais – deflagraram uma verdadeira explosão de estudos sobre o tema, no Brasil e alhures [...] (Barroso, 2007:6).

O resultado dessa indefinição no debate jurídico acerca dos direitos sociais são as tão comentadas decisões do Judiciário acerca das políticas públicas, objeto de caloroso debate, nas quais é possível encontrar decisões nos mais diversos sentidos imagináveis. Em relação ao direito à saúde, como aponta Wang (2009:40-41), as decisões dos juízes brasileiros, entre inúmeros outros problemas, costumam considerar o direito a saúde como um direito individual, não observando consequências econômicas distributivas, não levando em considerações políticas existentes e não dialogando com a administração pública responsável pela implementação dessas políticas públicas. O mesmo autor aponta ainda diversas pesquisas reafirmando esse caráter individual dos juízes em relação ao direito a saúde, notadamente no que se refere a tratamentos e a concessão de medicamentos específicos desconsiderando os efeitos para a coletividade, como linha prevalecente nas decisões dos tribunais em diversas instâncias, até mesmo nos tribunais superiores como o STJ e o STF – este último que até 2007 contava com jurisprudência favorável e unânime para obrigar o poder público a fornecer todos os tipos de medicamentos ou tratamentos médicos (Wang, 2009:40-45).

Tratando do direito à educação, Marinho (2009:66) ressalta, ao analisar as ações civis públicas propostas pela promotoria de justiça de defesa dos direitos difusos e coletivos da criança e do adolescente entre 1996 e 2005 do município de São Paulo, como o Judiciário tem dificuldade de lidar com direitos plurilaterais, o que fez com que a estratégia do ministério público de pleitear o atendimento da demanda por acesso<sup>47</sup> fosse modificada de ações coletivas para ações individuais, já que os juízes reconheciam não possuir meios para atuar adequadamente, ainda que reconhecessem que a norma foi violada materialmente. A autora ressalta as distintas decisões, separando o grupo dos juízes que considerava o pedido devido – e assim superavam os argumentos de incapacidade institucional do Judiciário, discricionariedade da Administração pública e da reserva do possível –; e os juízes para os quais a educação é uma norma programática, implementada de acordo com as capacidades da administração na medida do possível, e que os mecanismos jurisdicionais utilizados para tratá-la de maneira individual seriam indevidos por serem demasiado genéricos e indeterminados (Marinho, 2009:66-67).

Esses exemplos, resultantes dessa indefinição, são constantemente acusados no debate de gerar graves problemas de justiça distributiva, interferindo na forma de alocação de recursos públicos; no qual o atendimento de demandas individuais seria um empecilho, um

---

<sup>47</sup> Segundo a autora as demandas por acesso englobam tanto as ações que solicitaram vagas no ensino, como aquelas que solicitam para que esse fim (o acesso ao ensino) seja obtido de forma apropriada (Marinho, 2009:58).



desajuste, um obstáculo à realização das políticas públicas na forma como concebidas pelo Executivo, causando reflexivamente a impossibilidade de serem atendidas as necessidades coletivas em razão dessa dinâmica contingencial (Silva V, 2008). Pelos limites institucionais de lidar com demandas coletivas, essa atuação do Judiciário configuraria um “ativismo despreparado”, por tratarem os problemas dos direitos sociais como iguais ou semelhantes, ignorando seu caráter coletivo e, dessa forma, prejudicar outras políticas públicas; já que os recursos escassos têm ainda de ser alocados para o cumprimento dessas decisões atomizadas, sendo, para isso, retirados de outras políticas (Silva V., 2008: 595-596).

Se a prescrição genérica dos direitos sociais na constituição permite várias interpretações e a alegação de que os direitos estão sendo cumpridos através de prestações capazes de assumir configurações distintas; por ser uma política específica, a transformação do PBF em direito talvez gerasse um problema menor do ponto da exigibilidade, já que seus limites já estariam definidos; o que poderia selar o final do debate acerca das virtudes e fragilidades em relação à sua justiciabilidade. Contudo, seria a estrutura jurídica do PBF composta de conceitos e regras claras capazes de serem facilmente controladas pelo Judiciário? Como vemos a seguir, essa questão também é extremamente complexa.

#### **4.3 As “funções” superando os “conceitos” no direito: fluidez, mutabilidade e a estrutura jurídica do PBF**

Se a questão dos direitos sociais parece longe de uma solução por conta da indefinição conceitual, seus limites e as obrigações deles decorrentes; na racionalidade jurídica que informa as atividades de adjudicação, a posição do PBF também é extremamente delicada. Assim, antes do aprofundamento das vantagens e fragilidades do PBF em relação a essa dinâmica, convém entender as características da dimensão jurídica do programa, que guarda sensíveis peculiaridades em relação aos direitos sociais.

A realização dos direitos sociais depende de políticas públicas para sua concretização, sendo estas compreendidas como um programa de ação governamental com vistas a atingir determinados resultados (Bucci, 2006:11). Nesse sentido, não resta dúvida que o PBF é uma política pública, já que articula meios, instituições e recursos de forma instrumental tendo como objetivo a concretização dos direitos sociais constitucionais.

Entretanto, considerando que o Judiciário deve interpretar os ditames legais a partir de determinadas categorias, institutos e regras pré-concebidas; como podem ser definidas, do ponto de vista jurídico-conceitual, as políticas públicas?

Ao examinar essa questão, Bucci (2006:11) afirma que as políticas públicas têm diversos suportes legais, podendo ser expressas em normas constitucionais, leis e normas infralegais – como decretos e portarias –; ou ainda em instrumentos públicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público. Analisando algumas estruturas legislativas em diversos níveis, conclui a autora que, do ponto de vista jurídico, as ditas políticas públicas são leis como qualquer outras, estabelecendo programas ou quadros de ação governamental, realizando algum objetivo de ordem pública; e mesmo as leis trazendo expressamente expressões como “política”, “programa” e “plano”, não é possível diferenciá-las ou identificá-las de forma jurídico-conceitual (Bucci, 2006:11-22).

Desde a década de 1990, o direito tem assumido cada vez mais as formas da lei-quadro; que fixam diretrizes, competências e processos capazes de serem adaptados de acordo com as necessidades conjunturais e setoriais (Bucci, 2006:11); enquanto, para garantir alguma segurança as transações, tenta estabelecer que essas intervenções obedecem a uma política legislativa clara, que poderá orientar as atividades do governo, regulador e agentes privados (Sundfeld, 2007)<sup>48</sup>. Como afirma Veríssimo (2006:301), tal dinâmica é resultado da incapacidade da lei de regular precisamente todas as situações subsumíveis ao ordenamento, que diante de uma sociedade em constante transformação, tem como recurso legislativo a utilização de termos cada vez mais genéricos e imprecisos nos quais a interpretação se revelará nas situações concretas; o que tem imposto aos estudiosos do direito inúmeros desafios, especialmente, os relacionados à sua teoria geral.

A lei que institui o PBF em 2004<sup>49</sup> pode ser considerada um exemplo do fenômeno. A análise dessa lei mostra que, diferente de outros direitos sociais cujas estruturas, benefícios e regras estão descritas de forma pormenorizada<sup>50</sup>, há apenas a cristalização legislativa de uma estrutura básica. Mesmo as modificações introduzidas na lei do PBF somente ocorreram a partir de 2007 até os dias atuais, sendo que durante todo esse período o programa sofreu diversas alterações realizadas através de instruções normativas e portarias; cuja alteração é realizada de forma simplificada, como mencionado, pela via administrativa. As alterações na lei, de forma geral, basicamente definiram alguns benefícios e estruturas institucionais que já

<sup>48</sup> A Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9472/97) é considerada um exemplo desse tipo de orientação, sobre isso ver Sundfeld, 2007.

<sup>49</sup> Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004.

<sup>50</sup> Por exemplo, a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8212/91).

estão em operacionalização há muito tempo – como o IGD, as variações nos valores dos benefícios em função de algumas situações específicas dos beneficiários, a adesão voluntária dos municípios e o apoio da União para a realização das ações necessárias ao programa, etc. –, demonstrando como as alterações legais foram precedidas por inúmeras experiências, sendo cristalizadas apenas as que obtiveram êxito.

Todo o restante da estrutura institucional e operacional do programa está prescrito nos instrumentos legislativos considerados juridicamente como “de nível inferior” – ou seja, as portarias, instruções normativas, etc. Esses instrumentos redesenham a política a todo o momento em paralelo aos mecanismos formais do processo legislativo a partir de decisões e estratégias elaboradas no interior da burocracia estatal, em grande parte, caracterizados pela flexibilidade e adaptabilidade às circunstâncias (Annenberg, 2014:48).

Estudando o PBF e estabelecendo a relação entre o programa e as tradicionais categorias do direito administrativo, Annenberg (2014; 127-129) identifica que há um distanciamento entre a perspectiva adotada nos manuais de direito administrativo e a dinâmica de implementação de políticas públicas, pois os primeiros têm como característica serem formados por categorias estáticas, abstratas e genéricas; incapazes de captar as minúcias e particularidade do dinamismo com o qual as segundas são caracterizadas.

Contrastando o estudo do Programa Bolsa Família com os conceitos presentes nos manuais de direito administrativo, Annenberg (2014) constata alguns pontos nas teorias tradicionais que se mostram incapazes de explicar e descrever a dinâmica do programa. Dentre eles, destaco, por exemplo, a separação dos Poderes e o princípio da legalidade; nos quais é possível verificar como as noções de “legalidade”, “função administrativa” e “vinculação e discricionariedade” não se mostram compatíveis a uma dinâmica de legislar exercida pelo Executivo na criação e implementação de mudanças nas políticas públicas que, no caso do PBF, tem como principal mecanismo de operacionalização as portarias e as instruções operacionais – consideradas na hierarquia da perspectiva tradicional como instrumentos jurídicos pouco significativos – realizando os objetivos concretos antes de qualquer debate legislativo. Outro exemplo que destacaria é a noção de deveres e sanção, em que enquanto as categorias tradicionais têm como base as noções de “jurídico”, “não jurídico”, “permitido” e “proibido”; trabalhando com a ideia de condicionalidades, o PBF não impõe sanções aqueles que descumprem as “obrigações”, mas sua violação serve como um alerta ao Poder Público de eventuais problemas ligados à impossibilidade de seu

cumprimento. Esses são apenas dois, dentre inúmeros outros exemplos citados pela autora (Annenberg, 2009: 127-142).

Por fim, após examinar inúmeros outros conceitos do direito administrativo, a autora conclui que as categorias tradicionais não seriam capazes de fornecer uma orientação jurídica e um instrumental útil – na expressão do trabalho, uma “caixa de ferramentas” – para a solução dos problemas enfrentados pelos gestores públicos, marcando um anacronismo entre a produção jurídica e as necessidades impostas pela concretude. Isso é constatado na verificação de que o programa Bolsa Família passa por constantes processos de construção e reconstrução, que não podem ser resumidos nas noções de “ato administrativo”, “separação dos poderes”, “discrecionalidade”, etc.; demonstrando assim a incompatibilidade entre as formas de concepção do direito e os desafios impostos na sua concretização. Mesmo tendo estudado apenas o Programa Bolsa Família, a autora adverte que tal cenário é apenas um exemplo de um diagnóstico mais abrangente, marcando um descompasso entre o direito e a racionalidade necessária à sua implementação.

Por sua vez, também analisando especificamente a estrutura jurídica do PBF e com base no diagnóstico de que essas transformações sinalizam os limites dos tradicionais referenciais teóricos do direito para a compreensão dessa nova dinâmica; Coutinho (2013) estabelece o que denomina de “*os quatro papéis do direito nas políticas públicas*”: moldura, vocalizador de demandas, ferramenta e arranjo institucional.

O direito como moldura é o reconhecimento de que o arcabouço jurídico é capaz de delimitar metas ou pontos de partida das políticas. Se entendido como produção legislativa (em diferentes sentidos), o direito formaliza – em alguns casos de forma genérica sem especificar os meios – objetivos que devem ser perseguidos programaticamente por dada ação de política pública, como algumas normas da Constituição. Um segundo sentido do direito como moldura, sugere formalizar um programa de ação governamental ou política pública, obrigando o aplicador (ou interprete da norma) e tornando-a vinculante, distinguindo-se de meras interações, recomendações ou diretrizes; podendo, dessa forma, transformar os direitos politicamente definidos em direitos subjetivos e, permitindo, inclusive, o controle de seu conteúdo em face dos demais direitos existentes – o ordenamento jurídico. No caso do PBF, o direito moldura estipula, no próprio texto do Decreto que o instituiu<sup>51</sup>, que os objetivos do programa são promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, assistência social, combater a fome e a pobreza extrema etc. (Coutinho, 2013:114).

---

<sup>51</sup> Art. 4º do decreto n.5.209 de 17 de setembro de 2004.

O Direito como vocalizador de demandas parte do pressuposto que as decisões devem ser tomadas de modo mais fundamentado possível, através de uma argumentação coerente e constante de documentos sujeitos ao escrutínio público. Ou seja, as normas jurídicas podem dotar ou privar políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, controle social, colaboração e decisão conjunta; assegurando a participação até mesmo de grupos de interesse menos organizados. No caso do PBF, o exemplo seriam as instâncias de controle social que auxiliam na gestão, execução e monitoramento do plano (Coutinho, 2013:124)

O Direito como ferramenta é uma forma de sublinhar a seleção dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos. Nessa classificação estão inclusas as diferentes formas de modelagem jurídica, a compreensão de diferentes formatos de políticas públicas, a análise de formas de indução de comportamentos, o alinhamento de incentivos e a escolha do “*tipo*” de norma a ser utilizada (constituição, lei, decreto, regulamento, portaria). Demonstram o direito exercendo esse papel estão o Cadúnico e o sistema de monitoramento de condicionalidades na gestão do PBF (Coutinho, 2013:118-119).

O Direito como arranjo institucional define que as normas jurídicas são capazes de estruturar o funcionamento, regular seus procedimentos e viabilizar a articulação entre diferentes atores direta e indiretamente ligados a tais políticas, gerando um aproveitamento da sinergia entre eles através de uma ação bem articulada, cujas “vertebras” são dadas pelo direito. Por fim, exemplificando esse papel do direito, podemos tomar os mecanismos intersetoriais de articulação institucional dentro do próprio Governo – entre Ministérios –, e entre este e entidades externas – como a Caixa Econômica Federal, Estados e Municípios (Coutinho, 2013:122).

Como ressaltado no capítulo dois estas dificuldades se referem ausência de critérios metodológicos a serem empregados no estudo do direito nas e das políticas públicas, etc.; o que pode ser reflexo da formação jurídica – em geral voltada à advocacia privada e as carreiras no âmbito do poder Judiciário, baseadas em referências formalistas e ensinamentos doutrinários descritos nos manuais (Coutinho, 2013b:181-183). Portanto, se os direitos sociais ainda estão em processo de consolidação, estando em curso um intenso debate acerca de sua definição, limites e obrigações jurídicas conforme descrito anteriormente; o direito dentro da estrutura do PBF é caracterizado por um tipo de dinâmica que é “estranha” aos conceitos, categorias, institutos e racionalidades que geralmente compõem a formação jurídica e as práticas da advocacia pública e privada; modo precípua de assimilação e tratamento dos conflitos pelo poder Judiciário.

Portanto, tendo em vista todo o contexto dos direitos sociais no poder Judiciário e as características da dimensão jurídica do PBF, podemos agora avaliar as vantagens e fragilidades da transformação do programa em direito; considerando a dinâmica da adjudicação, da justiciabilidade e dos tribunais como *locus* de disputa das políticas sociais.

#### **4.4 O PBF e o país dos tribunais: no *tradeoff* entre exigibilidade e efetividade**

Em trabalho recente (Pereira, 2014), a partir da reflexão de Bobbio (2007) de que a transformação na concepção do Estado tem como resultado a mudança no direito; propus que, em relação aos instrumentos de concretização do sistema de bem-estar, as transformações do Estado brasileiro estariam promovendo a migração de um modelo baseado nos *direitos sociais* para outro, cuja tônica são as *políticas sociais*.

A percepção da passagem de *direitos sociais* para *políticas sociais* não é completamente nova. Em trabalho refletindo sobre a ideia de “piso social” proposto por organismos multilaterais, Fagnani (2011) critica as “redes de proteção social” estimuladas pelo Banco Mundial, nos quais o exemplo brasileiro do PBF figura como propaganda para o mundo e era ofertado como alternativa às medidas de austeridade nos sistema de bem-estar dos países desenvolvidos; por não destacarem o aumento real do salário mínimo, a geração de emprego e renda e o aumento do gasto social realizado pelo governo brasileiro como ações paralelas aos programas de transferência monetária. Por sua vez, Faria (2013) também já apontava a passagem dos direitos para políticas sociais quando analisava os dilemas do Brasil redemocratizado em face da agenda neoliberal em seu auge. Segundo este autor, havia uma tendência de criação de políticas sociais de alívio à pobreza, focalizadas nos mais pobres como alternativa à impossibilidade de inclusão desses indivíduos no sistema “estrutural/formal” de bem-estar – por exemplo, pelos altos índices de desemprego, que além de marginalizar parte da população do acesso do sistema de bem-estar, sucateavam os serviços oferecidos, dada a grande demanda e, nesse contexto de informalidade, a impossibilidade de seu financiamento pela baixa capacidade de arrecadação estatal.

Como propus naquela reflexão, na perspectiva jurídica, os direitos sociais teriam uma estrutura “rígida”; que condiciona as instituições responsáveis por concretizá-los e possibilita seu controle por instâncias externas; uma forma de acesso, modificação e extinção complexa, com altos custos de transação para múltiplas instituições; além de gradientes diferentes de

exigibilidade; que podem partir da obrigação subjetiva – ter direito a algo individualmente – até a obrigação da elaboração de políticas públicas – norma programática.

Por sua vez, as políticas sociais, a despeito de serem orientadas também por um conjunto de prescrições normativas, possuem uma estrutura extremamente “flexível”; pois podem ser constantemente reformuladas no tocante a procedimentos, objetivos, regras de acesso e até mesmo tipos de benefícios. Essas modificações, em geral, são promovidas por uma burocracia especializada, orientada por resultados obtidos por processos constantes de avaliação e contando, por vezes, com a participação da sociedade. Pelos resultados apresentados, esta transformação indicaria um aparente *tradeoff* em que os instrumentos de prestação social brasileiro, do ponto de vista jurídico, perderiam em exigibilidade, mas ganhariam em efetividade.

Reconsiderando aquela posição no tocante à substituição do modelo de direitos sociais para outro baseado em políticas sociais, acredito que o PBF e suas derivações, a despeito de realmente terem se tornado a tônica da atuação estatal na concretização do sistema de bem-estar constitucional, de forma geral não tem substituído os direitos sociais<sup>52</sup>, mas sim atuado como um reforço ao seu exercício e estratégias que possibilitam ao Estado ações mais efetivas e customizadas, atendendo adequadamente às demandas da sociedade brasileira, plural e heterogênea, tanto na perspectiva social como espacial.

A despeito disso, a questão da exigibilidade aventada naquela reflexão se mantém. Essa flexibilidade está diretamente ligada à estrutura jurídica do programa, discutida a pouco, que é caracterizada por “ser estranha” às categorias tradicionalmente mobilizadas pelo Judiciário para fundamentar juridicamente suas decisões, tornariam extremamente complexo esse processo de controle, já que essas mesmas estruturas também estão em constante reformulação. Em suma, o programa não pode ser compreendido pelas categorias jurídicas tradicionais (Coutinho, 2013, Annenberg, 2014) e na sua operacionalização, para atender os objetivos de forma eficiente, a dinâmica exige que a estrutura jurídica seja reformulada constantemente.

---

<sup>52</sup> A única exceção que talvez possa trazer alguma dúvida sobre esse processo de substituição tal como apontado por Faria (2013) e Fagnani (2011) são as transformações na previdência social promovidas a partir da metade dos anos 1990, que gradativamente vem tornando cada vez mais difícil o acesso aos benefícios sociais pela dificuldade de custeio do sistema, abalado por fatores como a diminuição do crescimento vegetativo e o aumento da expectativa de vida, causando uma inflexão no modelo baseado no trabalho formal para acesso aos benefícios. Estabelecer a relação entre a ascensão dessas novas políticas sociais e o recrudescimento do sistema previdenciário está além dos limites desse trabalho, mas fica o registro dessa possibilidade, ainda sustentando o argumento dos autores que apoiem de forma mais veemente naquela ocasião.

Como dito, estudando o programa Coutinho (2013:114-128) estabeleceu o que denomina de “*os quatro papéis do direito nas políticas públicas*”: (i) moldura – o reconhecimento de que o arcabouço jurídico é capaz de delimitar metas ou pontos de partida das políticas –; (ii) vocalizador de demandas – o poder das normas jurídicas para dotar ou privar políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, controle social, colaboração e decisão conjunta –; (iii) ferramenta – a forma de sublinhar a seleção dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos –; e (iv) arranjo institucional – a capacidade das normas jurídicas de estruturar o funcionamento, regular seus procedimentos e viabilizar a articulação entre diferentes atores direta e indiretamente ligados a tais políticas.

Como alegoria para compreensão da mutabilidade do programa e dessa estrutura flexível, cada um desses papéis do direito pode ser tomado como uma peça de quebra-cabeça, no qual o direito – em sentido substancial – é resultado da junção de todas elas, formando a imagem completa. Contudo, se tomadas individualmente, não é possível identificar qual são exatamente as características da imagem – ou seja, o direito assegurado ou que se busca assegurar – e, em alguns casos, tampouco de que objeto se trata<sup>53</sup>.

Esse fenômeno demonstra a mudança estrutural do direito anteriormente mencionada (Veríssimo, 2006; Sundfeld, 2007), que a despeito de trazerem novos mecanismos de controle, na perspectiva mais tradicional – jurisdicional –, sofrem uma diminuição da possibilidade de exigência, podendo, formalmente, ser modificados ou até mesmo cancelados a qualquer tempo, a depender das necessidades conjunturais do Estado.

Dessa forma, para conseguir realizar o controle judicial de um fenômeno com tal estrutura, o Judiciário precisará se adaptar a um tipo de direito mutável, baseada em uma legislação mais abstrata, que se caracteriza por definir objetivos, sentidos, prioridades; e não em determinar prestações específicas como construir uma escola, uma creche, disponibilizar leitos ou tratamentos específicos aos indivíduos. Como já salientei através do diálogo com muitos trabalhos, o PBF não constitui apenas o direito à renda, especialmente porque este direito já existe em legislação específica, apesar de nunca implementada<sup>54</sup>. O PBF seria assim um direito a uma política pública que não possui uma característica substancial específica – como a distribuição de um medicamento –, pode ter objetivos distintos; cuja

<sup>53</sup> O IGD, relatado com maiores detalhes no terceiro capítulo, pode ser considerado um exemplo desse fenômeno. Sendo um índice que avalia a qualidade dos cadastros realizados pelos municípios, mesmo sua posituação na lei ocorrida recentemente não significa que através dele seja possível identificar a concretização ou a delimitação de qualquer matéria ligada aos direitos sociais. Pelo contrário, o sentido do IGD só é possível de ser aferido se “encaixado” dentro da estrutura total do programa, já que sua operacionalização é essencial para a dinâmica do PBF.

<sup>54</sup> Lei n° 10.835 de 8 de janeiro de 2004.



operacionalização se dá através do reforço à concretização dos direitos sociais previstos na constituição, exigindo a mobilização de diferentes estruturas e estratégias, para as quais os mecanismos processuais de assimilação dos conflitos pelo Judiciário ainda não estão preparados. Se para os direitos sociais esse processo ainda está longe de consolidação, do ponto de vista da capacidade do Judiciário para lidar com essa estrutura, o PBF está ainda mais distante.

Estando mais afastado do controle judicial o PBF perde a possibilidade de ser controlado de forma mais estrita por uma instância externa com *enforcement* suficiente para garantir sua existência diante de um conflito político que possa colocá-lo em risco. Esse controle também poderia ajudar na construção de instrumentos jurídico-conceituais úteis aos operadores do direito nas mais diversas profissões – especialmente os gestores públicos, que muitas vezes se veem sem o devido referencial legal para suas ações (Annenberg, 2014) –, já que a jurisprudência é também uma fonte do direito; bem como na cristalização de mais uma garantia aos beneficiários, que poderiam apoiar-se em alguns precedentes judiciais, tais como os dos direitos sociais, tornando mais difícil a reforma de seu sentido político.

Além disso, diante de um Judiciário com as características e o papel institucional explicitado ao longo deste capítulo, estar distante desta dinâmica significa ao PBF a dificuldade de utilizar o Judiciário para outros fins, como por exemplo, a disputa política de seu conteúdo – atualmente circunscrita basicamente a uma burocracia especializada – através do litígio estratégico. Este é a utilização dos casos judiciais como ferramentas para transformar a jurisprudência e precedentes, influenciando também a criação de leis e políticas públicas. A característica principal desses casos é sua capacidade de promover a discussão pública, formar coalizões, criar pressões para mudanças sociais, que não necessariamente estão ligadas a uma vitória judicial (Cardoso, 2012).

Apesar da utilização da ação judicial como ponto de partida, a estratégia inclui campanhas educacionais e publicitárias, mobilizações populares, etc.; visando não apenas a vitória na causa, mas a mobilização e construção com a sociedade em torno daquela questão. (Cardoso, 2012). Diante de um Judiciário acessível, a possibilidade de intervenção na causa não se dá apenas a partir do estabelecimento da relação processual, mas poderá ocorrer em diversos momentos, podendo ser utilizada como uma estratégia da entidade para; conjugando técnicas legais, sociais, lobby legislativo, entre outros; provocar a transformação na jurisprudência dos tribunais, mudanças legislativas e a realização de políticas públicas (Cardoso, 2012).

Nesse sentido, o processo judicial, numa perspectiva interna e substancial, constitui uma forma pela qual o conflito se materializa em um formato assimilável pelo Judiciário que, desta forma, passa a ser por ele responsável. O conflito passa então a ser mediado por um sistema de códigos próprios – constituídos principalmente pela racionalidade jurídica pautada em argumentos normativos –, cujo trâmite ocorrerá através de regras gerais predefinidas e, subsidiariamente, por mecanismos auxiliares que poderão ser utilizados de acordo com critérios de conveniência, oportunidade e complexidade.

Entretanto, na perspectiva externa e dialógica, esse sistema de códigos próprios será o núcleo de origem do diálogo com a sociedade, sendo responsável também por mediar o desenvolvimento da relação entre os decisores – responsáveis pela decisão – e interlocutores – que passam a remeter argumentos à corte ou expressam posições públicas a respeito do caso; seja formalmente, na condição de litigantes ou *amici curiae*; seja informalmente, através de, por exemplo, veículos de comunicação; podendo influenciar, persuadir, mas nunca decidir a questão (Mendes C., 2012:60). A decisão final é produto dessa complexa relação, estando intrinsecamente ligada aos decisores, que tendem a buscar a maximização da legitimidade das decisões, a despeito de possuir a prerrogativa de decidir independente dela.

Atualmente, as características do PBF tem o deixado mais distante do que os direitos sociais de toda essa estrutura institucional do Judiciário. Nela podem ser realizadas importantes disputas capazes de provocar inflexões nos demais poderes, que poderiam ser mobilizados pela sociedade como último recurso em caso de disputas estruturais, mobilizando toda uma cadeia física e intelectual para a reflexão de questões relacionadas ao programa, promovendo importantes debates sociais em uma instância em que a racionalidade política se manifesta de forma mais atenuada e concentrada do que no Executivo e Legislativo.

Obviamente que tais apontamentos não significam que o PBF não pode, mesmo nessas características atuais, vir a ser submetido à apreciação do Judiciário da mesma forma que ocorre com os direitos sociais, pois nenhuma matéria está excluída de ser apreciada por este poder. Contudo, o que quero enfatizar é a complexidade que tal processo geraria diante das atuais condições do instrumental intelectual do direito e da dinâmica na qual vem se configurando as políticas públicas sociais brasileiras.

Por outro lado, também há um conjunto de vantagens em estar afastado do debate judicial, por conta das mesmas características do Judiciário. O Decreto nº 5209/2004, que regulamenta o PBF, no art. 21 determina que o benefício tem caráter temporário e não gera direito adquirido, devendo a elegibilidade das famílias ser revista a cada dois anos (Silva,

Tavares, 2010:146). Mesmo existindo desde 2003, o PBF tem conseguido se manter mais distante das discussões no poder Judiciário, cujo foco parece ser mesmo as indefinições relacionadas aos direitos sociais. Tal fato chama a atenção, já que o programa é um dos principais protagonista do debate público, estando consolidado como instrumento estatal de prestação social; em face da dinâmica judicial, sobretudo após 2004, em que se pode observar uma intensificação da atuação do poder Judiciário, decidindo questões extremamente importantes e estruturais para a organização social, política e econômica do Brasil.

Esse distanciamento do Judiciário, considerando a dinâmica de intervenção observada nas políticas públicas mais específicas e diretamente derivadas dos direitos sociais, pode ser considerado um dos fatores que contribuíram ao adequado desenvolvimento do programa. Ao longo desse período, o PBF foi sofrendo inúmeras reformulações e realizando experiências institucionais<sup>55</sup> cujos objetivos eram melhorar a forma de gestão e controle do programa, bem como atingir os resultados sociais esperados. Como afirmei anteriormente, a parte dessa estrutura que se consolidou nessa experiência foi recentemente incorporada a Lei que instituiu o programa<sup>56</sup>, apesar de estar em operação há muito tempo. Tal fato permite concluir que o programa certamente não teria alcançado seu formato atual se tivesse sido objeto de intervenções constantes, como ocorrem nos direitos sociais à saúde e educação, por exemplo.

Sendo modificada constantemente, a depender da decisão judicial acerca da substancialidade do direito, poderia haver uma espécie de congelamento da política em um estágio, que na dinâmica do programa, poderia ser substituída em breve. Assim, para cumprir a decisão judicial – obviamente a depender do alcance dela –, alguns beneficiários certamente ficariam estagnados em um determinado “regime de aplicação” do PBF resultante daquela decisão, enquanto outros acompanhariam as diretrizes constantemente renovadas política; o que poderia gerar diversas ações ou conjuntos de ações distintas sob uma mesma denominação, criando regimes diferenciados aos moldes do que ocorre com a previdência social.

Outro resultado desse processo seria a disputa pelos recursos do programa, que sendo extremamente limitados se considerados em relação àqueles previstos para os direitos sociais, teriam parte de sua dotação destinada ao cumprimento de determinadas decisões; o que limitaria em alguma medida o desenvolvimento de novas ações com o objetivo de tornar a política mais eficiente. Merece destaque também os problemas de justiça distributiva, que pelas mesmas limitações orçamentárias – não por coincidência tema do próximo capítulo –

---

<sup>55</sup> Como retratado em Soares e Sátyro, (2010); Sposati (2010); Cohn (2010); Annenberg (2014); entre outros.

<sup>56</sup> Lei n° 10.836 de 9 de janeiro de 2004.

gerariam uma disputa pelos recursos públicos entre os mais pobres, dada a impossibilidade do Judiciário de lidar com necessidades e racionalidades coletivas (Silva V., 2008); aliadas a independência dos juízes, que na intenção de resolver demandas locais, produziriam a desestruturação e a impossibilidade de articulação da política a nível nacional. Este fator seria também agravado pela morosidade das ações judiciais em face das demandas por políticas públicas, permitindo que alguns debates se arrastem por anos no Judiciário; período em que a política ficará completamente indeterminada, tornando impossível o planejamento estatal a médio e longo prazo. Considerando que o PBF tem como foco a pobreza e a extrema pobreza, os efeitos dessa indefinição para os mais necessitados seriam ainda mais contundentes.

Assim, distante dessa dinâmica do Judiciário, o PBF teve a possibilidade de se desenvolver sem coerções externas e com a flexibilidade necessária para se ajustar as necessidades e realizar as devidas experiências institucionais, até conseguir ser suficientemente aperfeiçoado para que algumas de suas estruturas fossem posteriormente cristalizadas na forma de lei. No *tradeoff* que norteou essa reflexão, a perda em exigibilidade tem sido até agora compensada em efetividade, pois essa novo formato das políticas sociais tem se mostrado mais capacitada as necessidades do Estado no momento contemporâneo de dialogar com uma multiplicidade de atores e interesses, que devem constantemente ser (re)conciliados a cada transformação econômica, política e social. Tal fato pode até mesmo sugerir algum tipo de diálogo institucional entre Executivo e Judiciário, pela ausência de grandes questões envolvendo o PBF, já que a justiciabilidade das políticas sociais são um dos temas mais presentes no debate jurídico.

Por fim, caminhemos então em direção ao aprofundamento acerca da dotação orçamentária, que possui uma ligação umbilical com este debate e foi ainda tratada de forma extremamente abstrata, razão pela qual se torna necessário seu exame no próximo capítulo.

## Capítulo 5

### O ORÇAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE NA ERA DO CAPITALISMO FINANCEIRO

*“(...) o capital se move agora numa relação em que o preço da força de trabalho é indiferente do ponto de vista das inovações técnicas e o parâmetro pelo qual se mede a valorização do capital é agora um “mix” em que o fundo público não entra como valor”.*

*(OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo próprio)*

A constituição brasileira, com vistas a garantir a efetividade dos direitos sociais, estipulou que parte do orçamento estatal em todas as esferas federativas estaria vinculada a ações para a concretização desses direitos. A lei maior também determinou, em uma lógica redistributiva universalista, que o financiamento dos direitos sociais caberia a toda sociedade brasileira, criando contribuições que deveriam ser destinadas especificamente a esses fins; garantindo dessa forma a origem da receita e a vinculação da despesa, fórmula que supostamente garantiria a concretização dos direitos sociais.

Contudo, esse modelo da constituição de 1988 caracterizado por sua rigidez jurídica típica de um pacto de solidariedade social inspirado na matriz dos Estados de Bem-estar social – cujo eixo central é o valor produzido pelo trabalho –, desde os anos 1990 tem sofrido uma inflexão contundente em razão das transformações na dinâmica do capitalismo financeiro, que se movimenta e reproduz de forma autônoma ao processo produtivo.

Diante das necessidades impostas por essa dinâmica, muitas reformas foram realizadas na constituição com vistas a supostamente adequá-la a essas transformações, o que para alguns teria desestruturado o projeto de organização econômica previsto na lei maior. Outro debate resultante dessa tensão entre o projeto constitucional e as transformações capitalistas é sobre a hipótese de impossibilidade de financiamento dos direitos sociais, contexto supostamente agravado pelas vinculações orçamentárias anteriormente mencionadas que, na verdade, seriam um entrave aos ajustes necessários a formulação de um projeto de desenvolvimento condizente com essa nova conjuntura.

Não há dúvida que essas reflexões refletem a disputa entre dois projetos distintos, a partir de determinadas leituras e propostas para uma possível estratégia de desenvolvimento,

ambas supostamente em consonância com a constituição. Assim, este capítulo tem o objetivo de inventariar alguns dos argumentos desse debate e, posteriormente, seguindo nossa proposta, discutir as vantagens e desvantagens do PBF em função dessa dinâmica orçamentária prevista para os direitos sociais na constituição.

### **5.1 Vinculação orçamentária constitucional para concretização direitos sociais e a dinâmica do capitalismo financeiro**

A Constituição estipulou um sistema para organizar a vida financeira do país. Para as receitas determinou os fatos que podem gerar cobranças de tributos e a competência de cada ente para cobrá-los; ao passo que para as despesas criou um sistema que deve ser utilizado para cada ente subnacional planejar os gastos governamentais, incluindo os decorrentes de despesas judiciais (Scaff, 2010:137). Tal sistema pode ser descrito alegoricamente como um “funil” – pela vinculação das normas entre si –, estabelecendo primeiramente as grandes diretrizes dos gastos e investimentos, que a cada ano podem ser melhor delimitadas e concretizadas de acordo com as receitas obtidas e os projetos desenvolvidos (Scaff, 2010:138). Esse funil é composto no topo pelo Plano Plurianual (PPA) de iniciativa do poder Executivo (art.165, I) – dispendo de forma regionalizada as diretrizes e metas da administração pública federal para as despesas de capital, as dela decorrentes e aos programas de duração continuada –, que deve ser encaminhada ao congresso nacional até 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, cuja duração é de 4 anos (Scaff, 2010:138). Os programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, §4º), bem como as emendas ao projeto de lei de orçamento anual ou suas modificações – a serem tratados a seguir (Scaff, 2010:138).

Avançando na descrição do “funil”, anualmente deve ser enviado ao Congresso Nacional o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO – art. 165, II) – cuja função é indicar as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências de fomento e, principalmente, orientar a construção da lei orçamentária anual –, que possui validade anual, mas acaba vigorando por apenas aproximados seis meses; devendo ser encaminhada até 15 de abril, discutida e votada até o final de junho (Scaff, 2010:138-139).

Por fim, como sequência das leis anteriores deve ser elaborada a Lei Orçamentária anual (LOA – art. 165 III) – devendo demonstrar de forma regionalizada o impacto sobre as receitas e despesas, bem como os benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia –, cujo projeto deve ser encaminhado até 31 de agosto e devolvido para sanção até 31 de dezembro de cada ano; e que compreende três diferentes documentos: (a) o orçamento da união, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder Público; (b) o orçamento das empresas em que a união, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades a ela vinculadas, da administração direta e indireta, incluindo também as fundações instituídas e mantidas pelo poder público (Scaff, 2010:138). Na constituição brasileira a seguridade social corresponde a um conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, assistência e previdência social (Silva J. 2010:830). Portanto, nessa última parte da LOA estão determinadas as partes mais substanciais do orçamento desses três direitos, dois dos quais estão intimamente ligados ao PBF.

Amarrando o sistema, a Constituição ainda veda a realização de despesas ou obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, a transposição ou transferência de recursos de uma categoria ou órgão para outro sem autorização legislativa, dentre outras disposições do art. 167 (Scaff, 2010:139).

Em relação especificamente à presença dos direitos sociais no orçamento, a Constituição de 1988 traçou também uma amarração jurídica com vistas a garantir fontes de receita para seu financiamento, bem como a obrigatoriedade de que percentuais da arrecadação fossem obrigatoriamente investidos em sua concretização. Os direitos à saúde, assistência e previdência social, previstos como direitos fundamentais no art. 6º; foram detalhados no título VIII – da *Ordem Social* –, e tratadas de forma conjunta no capítulo II sob o título *Da Seguridade Social* (arts. 194 a 204). Como consequência o conceito de seguridade social compreende estes três direitos sociais, estando, portanto, vinculados às regras de financiamento que disciplina essa matéria; que tratando de seguridade e não de seguro social, buscou consagrar uma noção de universalidade subjetiva, por não variar em função da possibilidade contributiva dos indivíduos, mas sim visar uma proteção ampla, cujo destinatário é toda a população indistintamente (Silva J., 2012:773).

A previsão do art. 195 é que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, o que inclui diversas fontes de receita como a União, Estados, Municípios, empregadores, empresas, trabalhadores, entre outros; cuja arrecadação se dá de forma compulsória de acordo com as previsões legais específicas para cada caso, sendo o orçamento destinado às suas ações detalhado na LOA de acordo com as diretrizes previstas na LDO (Silva J., 2012:777-778). É no orçamento da seguridade social que estão previstos os programas de transferência de renda, como o PBF (Brasil, 2015:33-34). Dentre as receitas que financiam a seguridade social destacam-se as contribuições previdenciárias para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) pagas pelos empregados e pelas empresas; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, cobrada sobre o faturamento das empresas (COFINS); Contribuição para o PIS/PASEP para financiar o Programa do Seguro-Desemprego e para financiar os programas de desenvolvimento do BNDES, também sobre o faturamento das empresas; entre outras (Fagnani, 2015:17).

Em relação à saúde, mesmo vigorando o princípio da não vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundo ou despesas; a Constituição abriu exceções para “*ações de serviços públicos de saúde*” – o art. 167, IV – (Silva J., 2012:784). Tal prescrição obriga a União, Estados e Municípios a aplicar nessas ações recursos mínimos calculados e estabelecidos em Lei Complementar reavaliada a cada cinco anos; que no caso da União não poderá ser inferior a 15% da receita corrente líquida do exercício financeiro, dos Estados, Distrito Federal e municípios, variando em função do produto da arrecadação de impostos que se referem os arts. 155 a 159 (art. 198). Há também a obrigatoriedade de transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios com o objetivo de custear o sistema único de Saúde (SUS) e a assistência social para estados e municípios (art.195, §10), que dentre outras normas previstas na constituição ajuda a caracterizar o chamado federalismo cooperativo.

Essas vinculações encontram reforço em outras normas constitucionais que garantem seu *enforcement*, como por exemplo, a vedação imposta à União de reter ou restringir de alguma forma a entrega dos recursos destinados à saúde (art. 160, parágrafo único, I e II), bem como figurando entre as raras possibilidades de intervenção federal e estadual nos municípios em caso de não aplicação das receitas mínimas destinadas à saúde e também da educação (art. 35, III). Essas vinculações foram trazidas em grande medida a partir da EC 29/2000, mas também pela recente EC 86/2015.



No que concerne à educação a vinculação prevista no art. 212 da constituição determina que a União deve destinar no mínimo 18% receita de impostos à ações que garantam a manutenção e desenvolvimento do ensino, descontadas as transferências que realizam, por determinação da constituição, aos municípios em razão da arrecadação de impostos; ao passo que os Estados, municípios e o Distrito Federal devem destinar 25% das receitas, também descontadas, no caso dos Estados, as transferências aos municípios; repetindo a mesma exceção aos princípio da não vinculação de receitas prevista no art. 167 para a saúde (Silva J., 2012:815-816). A educação recebe ainda valores de uma contribuição social denominada “salário-educação”, prevista no §5º do art. 212 visando à valorização do ensino fundamental, que deve ser obrigatoriamente recolhida pelas empresas e entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social; cuja destinação é um terço ao Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério (FNDE), e dois terços aos Estados, com obrigação de redistribuir aos municípios, de acordo com os critérios da lei estadual, considerando também o número de alunos matriculados no ensino fundamental (Silva J., 2012:817-818).

Essa amarração constitucional dos direitos sociais, estruturada para garantir sua concretização sofre constrições de diversas perspectivas, que para efeitos exemplificativos podem ser divididas em questões que denominaria “contingenciais” e “estruturais”.

Ilustrando as questões contingenciais, em alguma medida já antecipadas no capítulo anterior, é possível destacar os conflitos de justiça distributiva na relação individual *versus* coletivo que as intervenções judiciais causam nas políticas públicas no cumprimento de decisões judiciais. A despeito de algumas decisões poderem ser cumpridas via sistema de precatórios ou através da criação de uma obrigação futura – que dessa forma pode ser incluída no orçamento dos períodos seguintes –, uma boa parte dessas decisões produzem efeitos imediatos, afetando diretamente as finanças e o planejamento estatal em determinado período, a capacidade organizacional, a alocação de verbas para o cumprimento de políticas públicas; que pela lógica do Judiciário passam a ser determinadas em uma racionalidade individual ou grupal, prejudicando a perspectiva global para a qual são desenhadas, impactando de forma considerável o orçamento<sup>57</sup> (Scaff, 2010:141-142). Outro exemplo de constrições contingenciais são aquelas permitidas pelo instituto da Desvinculação das Receitas da União (DRU) criada em 1994, cujo fundamento é a necessidade de manter o equilíbrio das contas

---

<sup>57</sup> Somente para exemplificar o problema, segundo Scaff (2010:248), o Estado do Rio Grande do Sul teve entre 2005 e 2006 aproximadamente 25% do seu orçamento destinado à saúde comprometido para o cumprimento de decisões judiciais.

governamentais e garantir maior flexibilidade dos gastos públicos federais, especialmente para o pagamento da dívida externa (Calciolari, 2010:110-111). Esse mecanismo permite a aplicação de recursos arrecadados a título de contribuições sociais – como aqueles arrecadados com destinação específica para a saúde, educação e previdência social, por exemplo – para fins diversos daqueles previstos pela constituição, de acordo com necessidades de estabilização econômica do governo (Calciolari, 2010:111-112).

Entretanto, os debates acerca da vinculação orçamentária na constituição também são enfrentados na perspectiva “estrutural”. De acordo com Almeida Jr., Lisboa e Pessoa (2015), por exemplo, o debate sobre o ajuste fiscal no Brasil seria inevitável não apenas pela deterioração das contas públicas, o aumento da inflação, a desaceleração e a mudança da política econômica a partir de 2009 – que representariam apenas um desequilíbrio entre receita e despesa a curto prazo –, mas sim, por conta de um desequilíbrio estrutural que desde 1991 é caracterizado pelo crescimento da despesa pública a uma taxa maior do que a renda nacional; resultado de normas legais que concedendo benefícios como os previdenciários e a alocação em áreas específicas como saúde e educação, teriam positivado um sistema caracterizado pelo aumento dos gastos públicos acima do crescimento econômico.

Para responder a essa conjuntura teria sido necessário aumentar de forma contínua a receita tributária em função do PIB, onerando a produção e prejudicando a geração de emprego. Segundo os autores, a carga tributária passou de 25% em 1991 para 35% em 2014, a renda cresceu 103% e a receita de impostos quase 184%; significando que nesses 15 anos o setor público se apropriou de 45% do crescimento da renda nacional para financiar seus gastos, que incluem as despesas com políticas públicas e direitos sociais. Estes, inclusive, são apontados como responsáveis pela maior parte do aumento dos gastos – mais especificamente saúde e educação e aposentadorias –, que mesmo com o aumento anual de quase 500 bilhões entre 1991 e 2014 não representou um aumento equivalente na qualidade das políticas públicas.

A previdência seria o setor mais crítico, dado as aposentadorias com idades menores do que a maioria dos países, o aumento da expectativa de vida da população e a diminuição do crescimento vegetativo – que em 2040, mantidas as regras atuais, contará apenas com quatro trabalhadores ativos para pagar cada aposentadoria –, e as previsões de aumentos dos gastos com INSS; que segundo estimativas oficiais chegarão com previdência, saúde e educação a totalizar 6% do PIB até 2030, representando um aumento de 20 bilhões por ano – como comparativo, as propostas de contenção de despesas previdenciárias no final de 2014

previam uma economia de 18 bilhões e a CPMF em seu auge arrecadava anualmente 1,5% do PIB.

Ao longo dos anos 2000, ainda segundo os autores, a estabilidade macroeconômica os ganhos de produtividade em diversos setores e a expansão da economia mundial contribuíram para o crescimento da renda e do emprego, bem como a receita da União; que cresceu no período cerca de 7% ao ano até 2011. Tal fato teria entorpecido a sociedade, os políticos e os formuladores de política econômica, que continuaram a insistir em um modelo de Estado que requer recursos crescentes, e ainda, investido na política econômica de concessão de subsídios e intervenções setoriais que teriam prejudicado o crescimento das atividades e a capacidade de investimento das empresas – sobretudo nos últimos seis anos –, intensificando o desequilíbrio fiscal e culminando nos recentes desajustes, correspondendo em 2015 a um déficit de 150 bilhões nas contas públicas.

Dessa forma, o desequilíbrio fiscal brasileiro seria resultado da concessão desenfreada de benefícios públicos incompatíveis com a renda nacional, caracterizado por uma obrigação crescente de gastos diante de um baixo crescimento econômico; que deixa para as gerações futuras as contas a serem pagas pela promessa de algo maior do que se pode cumprir. A conjunção desses fatos requer a pressão sobre o governo para se comprometer a realizar o ajuste fiscal e a estabilizar a dívida pública, na qual a agenda, segundo Almeida Jr., Lisboa e Pessoa (2015), passa pela simplificação da estrutura tributária, a uniformização de regras para diversos setores e empresas, a adoção de critérios que reduzem a ambiguidade normativa – à semelhança de regras e procedimentos usuais em muitos países –, a diminuição da complexidade institucional e de restrições ao comércio internacional, etc.; superando o nacional desenvolvimentismo, que estaria enfrentando uma recessão prolongada.

Por outro lado, de acordo com Massoneto e Bercovici (2006), tal perspectiva ignora a articulação entre constituição financeira, constituição econômica e constituição total, confirmando a tendência à hegemonia do neoliberalismo que marca a contradição entre esse padrão sistêmico de acumulação capitalista e o paradigma da constituição dirigente. Segundo os autores a suposta autonomia do direito financeiro em face do direito econômico – agora não mais instrumentalizados e articulados para a organização jurídica do espaço político-econômico de acumulação em função do papel atribuído ao Estado no projeto constitucional; mas em consonância com a tendência neoliberal – traz de volta questões do liberalismo do século XIX supostamente superadas – como a cisão entre economia e finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico, a pretensa neutralidade financeira –, atacando o

paradigma que sustenta a organização do Estado social na constituição, cujo financiamento é completamente dependente das estruturas de arrecadação e gasto público previstas na lei maior.

Ainda de acordo com os autores, as mudanças ocorridas a partir da década de 70 denominadas como o fim do “consenso keynesiano”, marcam a financeirização do capitalismo, que sustentado por transformações como a evolução tecnológica capaz de dispensar o trabalho humano, retira do fundo público a função de assegurar a reprodução da força de trabalho através de serviços públicos e direitos sociais, e passa a servir também para garantir a remuneração desse próprio capital, agora com uma dinâmica “mais independente”. Em países como o Brasil, o projeto constitucional de transformação das estruturas sociais marcadas pela pobreza e desigualdade sofre uma grande tensão, dada a insuficiência de recursos para o financiamento do processo de acumulação de capital do setor público, garantir a atração de investimentos privados balizados por essa nova dinâmica – para a qual o direito financeiro passa a ser o principal instrumento –, etc.; cujo resultado é o recrudescimento dos direitos sociais e serviços públicos, em face da criação de garantias estatais a esse processo sistêmico conduzido pelo capital financeiro.

Nesse sentido, segundo Massoneto e Bercovici (2006), a ordem econômica constitucional intervencionista e dirigente de 1988 foi alijada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é independente, desconsiderando os objetivos da constituição ou da política econômica; limitando assim a implementação da ordem social, que ficam restritas “[...] às sobras orçamentárias e financeiras do Estado [...]” em nome de metas de política econômica em favor de interesses privados que visam “[...] uma garantia para seus investimentos ou para sua especulação financeira [...]” (2006:17). Assim, concluem os autores que o “engessamento” da constituição apontado pelos críticos do paradigma dirigente se refere apenas aos direitos sociais e as políticas públicas, retirando assim a possibilidade de manejo do orçamento estatal para a realização de medidas que visem garantir o pleno emprego e o acesso a direitos. Enquanto isso as políticas ortodoxas de ajuste fiscal como forma de “amarrar” juridicamente futuros governos às garantias exigidas pela dinâmica do capital financeiro são defendidas como as únicas possíveis à construção da credibilidade e confiança do país ao sistema financeiro internacional. Tal dinâmica, geraria um ciclo vicioso no qual o déficit público aliado á juros elevados para garantir a rentabilidade do capital financeiro impede à realização de gastos públicos que garantam direitos sociais e o pleno emprego, causando o aumento da dívida pública e o desemprego que alimentam esse ciclo.

Fazendo coro a essa outra perspectiva, de acordo com Fagnani (2015:14-16) os argumentos contrários à vinculação orçamentária da Seguridade Social brasileira fazem parte de uma estratégia para “comprovar” a inviabilidade dessa estrutura de financiamento. Tal posição ofereceria como solução o retrocesso de direitos, na tentativa de destruir as conquistas dos movimentos sociais na década de 1970 e 1980; que na Assembleia Constituinte garantiram a vinculação orçamentária constitucional a essas demandas. Ainda segundo Fagnani (2015:17), tendo como exemplo o ano de 2012, a contribuição estatal brasileira para integrar esse orçamento é pequena, correspondendo apenas a 12% do total, enquanto 88% corresponderiam às contribuições oriundas das empresas e trabalhadores; estando ainda excluídas as renúncias fiscais, que se consideradas, exigiriam do Tesouro o complemento de apenas 5% do total.

Outro argumento enfrentado pelo autor é o suposto déficit do sistema previdenciário. A despeito da vinculação constitucional ter como objetivo evitar as práticas de captura dos recursos destinados aos gastos sociais e sua transferência para o financiamento de políticas econômicas, como juros da dívida pública – comum no período ditatorial –, tal prática continuou a ser utilizada pelos governos democráticos a partir de 1990, através de mecanismos como critérios contábeis<sup>58</sup> e a violação da organização do orçamento da Seguridade Social em sintonia com as normas previstas na constituição – arts. 165, 194, 195 e 239, a DRU, etc. (Fagnani, 2015:18-20; Costa, 2015:12). Tais ações mascarariam o fato do orçamento sempre ter sido superavitário – em 2012, por exemplo, esse orçamento teria apresentado saldo positivo de R\$ 78,1 bilhões, no qual as receitas totalizaram R\$ 590,6 bilhões e as despesas atingiram R\$ 512,4 bilhões –, cuja difusão da ideia de déficit corresponderia, na verdade, a utilização dessas receitas para finalidades não previstas na legislação<sup>59</sup>; além das isenções tributárias concedidas sobre fontes da Seguridade Social<sup>60</sup> (Fagnani, 2015:18-20).

A questão do endividamento estatal também encontra argumentos contrários. Enfrentando a questão do endividamento público, Orair e Gobetti (2015) alegam que as contas estatais e também do mercado não seguem a mesma racionalidade da economia doméstica, em que uma quantidade maior de despesas do que receitas gera,

<sup>58</sup> [...] Contrariamente ao que determina a Constituição os Poderes Executivo (MPAS, MPOG, MF e BC) e Legislativo não consideram a Previdência como parte da Seguridade Social. Desde 1989, o MPAS adota critério contábil segundo o qual a sustentação financeira da Previdência depende exclusivamente das receitas próprias do setor. Esse critério leva, inexoravelmente ao “déficit” do Regime Geral de Previdência Social (Urbano e Rural) (Fagnani, 2015:18).

<sup>59</sup> Segundo o autor, no período entre 2005-2012, somente a DRU teria retirado do orçamento da Seguridade Social algo em torno de R\$ 286 bilhões (Fagnani, 2015:20)

<sup>60</sup> Em 2012 essas isenções teriam correspondido a 1,7% do PIB e em 2013 a 2,7% (Fagnani, 2015:20).

consequentemente, uma situação de insolvência. O endividamento desses entes pode ter como objetivo estimular o desenvolvimento econômico e como consequência o aumento de bens e serviços produzidos, dinamizando a geração de renda na economia e também o lucro; podendo, dessa forma, ditar os rumos do sistema econômico influenciando a oferta de serviços públicos, a distribuição de renda, a taxa de juros dos títulos da dívida pública, os benefícios fiscais a empresários, etc. (Orair, Gobetti; 2015:17). Além disso, na última década o endividamento brasileiro foi reduzido, deixando um patamar de 60% do PIB em 2002, alcançando 31% do PIB em 2013 e chegando a 34% do PIB em 2014, quando o governo registrou um déficit primário pela primeira vez em 16 anos, a despeito das políticas de flexibilização fiscal terem sido iniciadas em 2006 (Orair, Gobetti; 2015:17 -18).

Entretanto, isso não significa que os benefícios sociais e as desonerações fiscais não representem parte considerável do orçamento. Ainda de acordo com os autores, o motor dos gastos sociais tem sido os benefícios sociais, que hoje consomem mais da metade do gasto da União – e crescem a taxas superiores ao PIB influenciados por fatores demográficos, formalização de direitos constitucionais e valorização do salário mínimo –, não tem representados gastos elevados, já que o governo tem conseguido manter resultados positivos na última década pelo aumento da carga tributária (1999-2005) e pelo crescimento acelerado do PIB (2006-2011); situação que foi modificada desde 2012 pela combinação de baixas taxas de crescimento, desonerações tributárias e a concessão de subsídios (Orair, Gobetti; 2015: 18).

A questão jurídica que movimenta o debate anterior não é só a violação da constituição, nem tampouco a determinação de regras mais rígidas ou flexíveis para alocar benefícios e recursos a grupos específicos. Na verdade, esse debate é reflexo de uma dimensão estrutural de financiamento do Estado, que corresponde a um determinado projeto jurídico de desenvolvimento informado por uma dinâmica econômica do capitalismo, confrontado pelas constantes transformações econômicas a nível global, potencialmente capazes de desestruturar por completo essa forma de organização orçamentária.

A extrema tensão entre esse projeto e as transformações capitalistas que impuseram novos desafios ao Estado na concretização de seu projeto de desenvolvimento produziram, especialmente pelas reformas constitucionais promovidas ao longo dos anos 1990, duas leituras possíveis de acerca do projeto da lei maior, em grande medida expressadas no debate exposto acima. Essas duas leituras entendem que a realização do desenvolvimento requer do Estado à execução de determinadas tarefas a partir de matrizes distintas – ou seja, duas

perspectivas sobre como o projeto de desenvolvimento deve ser conduzido –, que passaram a disputar o sentido do projeto de desenvolvimento estabelecido na constituição de 1988. Assim, antes de discutir a relação do PBF com essa dinâmica orçamentária, torna-se essencial entender as características das funções do Estado atribuídas a cada um desses projetos e a operacionalização do orçamento estatal a partir delas.

## **5.2 Keynes, Schumpeter e os desafios estatais do subdesenvolvimento na era do capitalismo financeiro**

Tendo como objeto de reflexão a passagem do Estado liberal para o Estado de Bem-estar social, Bobbio (2007) afirma que cada mudança na concepção do papel do Estado conduz a necessidade de transformação dos instrumentos necessários para a realização de suas tarefas, ou seja, do direito. Este autor ressaltou a mudança do ordenamento jurídico repressivo, baseado na taxatividade das condutas, coerção e centrado na ideia jurídica de obrigação – que cumpria as expectativas previstas para o Estado Liberal –; para o advento do ordenamento jurídico promocional, cuja função é promover comportamentos desejáveis com vistas à concretização dos objetivos determinados pela sociedade – condizente com o conjunto de necessidades e obrigações oriundas das concepções de Estado de Bem-estar social (EBES).

Baseado nesse pressuposto de Bobbio (2007), para a compreensão na perspectiva estrutural dos problemas relacionados aos dilemas jurídicos presentes no debate sobre o financiamento dos direitos sociais na constituição brasileira apresentados anteriormente, é preciso antes compreender as transformações ocorridas na dinâmica capitalista, sobretudo após a desestruturação do sistema de Bretton Woods, e as inflexões sofridas pelo EBES – matriz inspiradora da organização estatal positivada na constituição –; que agora sob a dinâmica do capitalismo financeiro se viu compelido à necessidade de adaptar seus instrumentos jurídicos para responder adequadamente às novas imposições do capital.

De acordo com Comparato (1989) o modelo de Estado Liberal – cuja função principal deveria ser a proteção das garantias individuais e da ordem pública, não havendo esperança de que transformasse a sociedade em nenhum sentido – teria sofrido uma grande inflexão pelo reconhecimento dos direitos sociais pela Assembleia geral das Nações Unidas em 1966. A partir desse momento, o Estado passou a ser demandado do cumprimento de diversas prestações sociais, gerando a necessidade de múltiplas e complexas ações sociais, que

resultaram no “[...] *crescimento desmedido e incontrolado do Poder Executivo* [...]” (1989:73), passando a editar leis; consequência dessa demanda complexa em face da dinâmica costumeiramente lenta da deliberação legislativa. Sendo a lei um comando geral e abstrato, nessa racionalidade de que ao Estado seria somente possível executar o que estivesse previsto nas normas, o processo natural foi à edição de múltiplas leis de forma “[...] *conjuntural e casuística a modos de autênticos decretos administrativos* [...]” (Comparato, 1989:73), dada a incompatibilidade dessa nova dinâmica com aquela inerente ao processo legislativo.

Isso ocorreu, ainda de acordo com Comparato, porque essa expansão do Executivo também foi impulsionada pelo conteúdo material da ação estatal, agora compelida ao estabelecimento de políticas de médio e longo prazo, o que demandaria conhecimento profundo acerca da realidade nacional e mundial e o desenvolvimento da técnica previdencial; formulando objetivos, mobilizando e organizando recursos para sua consecução. Tal exigência seria atingida através do *planejamento* (programação), constituindo uma mudança de racionalidade na ação estatal que, projetando resultados e ações a curto, médio e longo prazo, exigiria um processo coordenado de atividades – com medidas preparatórias, complementares, alteração de marcos legislativos, reorganização das instituições estatais, etc. – visando o atingimento dos fins estipulados pela sociedade (Comparato, 1989:74). Em suma, o “*government by law*” – a estrutura formal, taxativa e pré-concebida dentro de um modelo estático – sendo gradativamente substituído por esse novo modelo denominado “*government by policies*”(Comparato, 1989:74).

Como resultado dessa matriz de bem-estar social que inspirou a constituição dirigente brasileira aliada a necessidade de responder aos desafios e formular estratégias para a superação do subdesenvolvimento; a ideia de planejamento foi um debate muito acirrado em torno da constituinte e nos primeiros anos da Constituição entre importantes juristas brasileiros. De forma geral essa ideia estava baseada na proposta de materialização um projeto de desenvolvimento pactuado pela sociedade e cristalizada em um diploma legal; cuja formulação, execução e exigibilidade seriam operacionalizadas através dos mecanismos procedimentais previstos também pelo direito. Em suma, realizada a deliberação e pactuação desse projeto da sociedade – o *plano* – todos estariam juridicamente vinculados a ele; pois sendo um documento normativo, qualquer desvio das ações previstas estaria sujeito ao controle de instâncias estatais, que garantiriam seu cumprimento – por exemplo, o Poder Judiciário.



Aposição de inúmeros estudiosos permite demonstrar essas concepções. Por exemplo, Grau (2015:340) defende que é a função do planejamento conferir “[...] *consistência racional à atuação do Estado (provisão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios)* [...]”. A partir da mesma perspectiva, Bercovici (2005: 69-77) após relatar as experiências de planejamento no governo de Juscelino Kubitschek – Plano de Metas, de 1956 a 1961 –, João Goulart – Plano Trienal, entre 1962 e 1963 –, e das experiências do regime ditatorial – Plano Nacional de Desenvolvimento I e II, respectivamente em 1972 a 1974 e 1975 a 1979 –, conclui posteriormente que mesmo tendo a Constituição de 1988 previsto um sistema de planejamento coerente com a estrutura da democracia<sup>61</sup>, até hoje não houve vontade política para o cumprimento “[...] *da determinação constitucional de estabelecimento de uma legislação sistemática do planejamento, conforme o artigo 174, §1º* <sup>62</sup> [...]”, e ainda “[...] *desde 1979, com a revogação dos atos institucionais e complementares, o Brasil não possui nenhuma lei que regule o planejamento nacional* [...] (p.77)”.

Na mesma linha, Ataliba (1989:90), defendendo que o plano deveria contar com a “[...] *possibilidade de proposituras de ações judiciais* [...]” prevendo uma “[...] *ação de nulidade leis ou atos concretos que sejam contrários ao plano* [...]”, para que violações ao plano permitam “[...] *um conjunto de interessados (inclusive qualquer pessoa do povo) ir ao poder Judiciário e solicitar que esta ou aquela norma seja declarada nula* [...]”; acrescenta que também as leis do congresso deveriam estar sujeitas ao controle de compatibilidade com o plano, pois ao aprová-lo “[...] *o congresso estaria se comprometendo com o plano* [...]”, porque a modificação posterior das diretrizes determinadas “[...] *seria a destruição do plano e a instauração de uma incoerência, de uma insegurança, de uma instabilidade, que são a negação da ideia de plano* [...]” (Ataliba, 1989:91).

Ao transferir a ideia de planejamento para uma forma cristalizada no plano jurídico, tais autores se aproximam das concepções de que o direcionamento de uma ação estatal deve ser traduzido em uma estrutura normativa, passível de ser controlada através de mecanismos coercitivos; criando uma espécie de *checklist* formado por metas definidas pelas normas, que garantiriam, dessa forma, o controle social e jurídico. Portanto, tal proposta está impregnada

<sup>61</sup> O mesmo autor destaca que a Constituição de 1988 previu um sistema de planejamento com grande participação do Poder legislativo, vinculado ao plano de orçamento e aos fins constitucionais como aumento da transparência e controle sobre o gasto público, exigindo coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento entre médio e longo prazo (2005: 77-78)

<sup>62</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

de uma crença de que somente através de um projeto de atuação econômica positivado em um diploma normativo passível de controle e exigibilidade seria possível garantir as expectativas dos agentes e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

Um conceito presente na literatura política e jurídica que me parece útil para compreender essa forma de organização estatal é o chamado *Estado Keynesiano*, correspondendo a um tipo ideal de Estado que valoriza o planejamento, a regulação econômica, as políticas de pleno emprego e o financiamento previdenciário intergeracional; na busca por neutralizar as incertezas geradas pelo capitalismo através de uma intervenção e investimentos governamentais em paralelo aos privados, bem como políticas fiscais e monetárias (Faria, 2009:298). O chamado Estado keynesiano – historicamente localizado no período pós-guerra em 1944 a partir de Bretton Woods até o início da década de 1990 – se constituiu como contraponto ao Estado liberal, a partir de uma nova concepção da atuação estatal que buscava viabilizar a acumulação privada, sustentar investimentos produtivos e promover acordos para aumento de produtividade; tendo como contrapartida de equilíbrio a garantia de níveis de emprego e salários em consonância com o aumento de receitas e lucros, além da promoção de políticas redistributivas como mecanismos de alargamento de mercado e administração da demanda (Faria, 2004:113-114).

Essa forma de organização estatal, de acordo com Faria (2004), pressupõe uma reorganização das relações em três níveis: ao nível jurídico, essas relações se revestem no asseguramento da identidade normativa, através de instrumentos como a padronização das relações de trabalho, estruturados a partir de uma organização ordenada, hierarquizada, formalista e pré-concebida dos comportamentos sociais cristalizados nas formas do direito positivo; no nível político identifica focos de tensão, neutralizando-os por meio de diversos programas sociais aos assalariados e suporte financeiro e tecnológico ao empresariado criando condições para o aumento de sua produção e competitividade; e no nível institucional, uma intervenção contínua e crescente nas relações sociais, aumentando a discricionariedade do Executivo, revelando uma natureza incremental e promocional do direito (p.115). Conclui o autor que esse modelo permitiu a criação, especialmente entre 1950 e 1960, de um clima político e social de muita confiança nessas formas de controle, regulação, gestão, direção e planejamento estatais, cujo pressuposto era um controle direito das ações e condutas dos agentes, balizados por padrões gerais de políticas macroeconômicas, estabelecendo um círculo virtuoso entre crescimento e redução das desigualdades (p.116).

Entretanto, na década de 1990, essa concepção normatizada da relação entre direito, sociedade e desenvolvimento tão aspirada pelos juristas brasileiros na constituinte, e também a minimização dos conflitos na relação entre capital e trabalho materializada no EBES já estava sendo tensionada nos locais em que essa experiência pode ser concretizada, em razão das significativas mudanças nas relações econômicas e sociais a nível internacional. Tais transformações – caracterizadas como um fenômeno multifacetado e complexo denominado globalização – consistiram em uma modificação vertiginosa e gradativamente intensificada da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações; resultando em uma reorganização e diferenciação funcional da ordem geopolítica, econômica e social marcadas agora por uma pluralidade de situações originais e cambiantes, acentuando e generalizando velhos contrastes entre riqueza e pobreza, ao mesmo tempo em que minava os tradicionais marcos de referência social, notadamente, no que se referem àquelas ligadas às estruturas dos Estados-nação e do direito positivo (Faria, 2004: 7-8).

Nesse contexto, os Estados nacionais e suas técnicas de intervenção social – instrumentalizadas principalmente através do direito positivo – se viram cada vez mais enfraquecidos e obsoletos, tendo constantemente reduzida sua operacionalidade e eficácia por não serem capazes de acompanhar e controlar a velocidade das transformações econômicas, financeiras, sociais e políticas; em que suas formas tradicionais baseadas na hierarquia, previsibilidade e formalidade tornam-se gradativamente inaptas a oferecer um conjunto unitário de respostas organizadas a partir de uma lógica coerente (Faria, 2009: 303-304). As causas de tais desajustes seriam a desterritorialização dos mercados, processos e cadeias produtivas; a transnacionalização e autonomia dos centros de decisão; a criação de estruturas paralelas ao Estado, com suas próprias normas, procedimentos e códigos de conduta, como instâncias privadas de organização, mediação e solução de conflitos entre determinados agentes econômicos; as formas vertiginosas e inéditas e criativas com que ocorrem as transações econômicas em face da lentidão das políticas legislativas; entre muitas outras (Faria, 2004).

Enquanto o modelo keynesiano se caracteriza por uma esfera pública organizada por regras universais e previamente pactuadas em que o fundo público financia a acumulação de capital e a reprodução da força de trabalho – através de um conjunto de estímulos ao mercado institucionalmente regulado e dos gastos sociais, respectivamente; em uma relação estrutural caracterizada por uma “protocooperação” econômica centrada na ideia do Estado nacional –; nessa nova fase do capitalismo – comumente chamada de era do capitalismo financeiro –,

como o capital se reproduz de forma relativamente autônoma ao trabalho em consonância com uma dinâmica de caráter global, o fundo público passou a ser disputado entre os objetivos de financiamento do capital e a provisão de bens e serviços sociais públicos – fato que tem conduzido a chamada “crise fiscal” do Estado (Oliveira, 1988: 9-13). Isso ocorre porque o fundo público agora é mobilizado para garantir a garantir as taxas de retornos dos capitais, gerando uma solvibilidade e liquidez dos investimentos privados, que trafegam através das condições de rentabilidade oferecidas pelos países, tornando-se um bem internacional cada vez distanciado das regulações territorializadas e, dessa forma, abalando a possibilidade de eficiência das políticas econômicas e monetárias (Oliveira, 1988:13-17).

Esse movimento, que se acentuada de forma contundente a partir dos anos 1990, era fortemente influenciado pelo processo de globalização, no qual ganham centralidade organismos multilaterais de ordem global e regional; promovendo programas de desenvolvimento voltado ao aprimoramento institucional das nações mais pobres, sob o diagnóstico de que as instituições importam ao desenvolvimento (Sundfeld, 2007; Schapiro, 2010). Essa concepção levou a difusão de estratégias de desenvolvimento baseadas na criação de “instituições corretas” e “boas práticas de governança”, que garantissem o “bom funcionamento do mercado”, baseadas nas existentes em países desenvolvidos – o modelo *one size fits all* – dos quais deveriam ser transplantadas (Schapiro, 2010; Trubek, Schapiro; 2012). Notadamente, esse período busca nas eficiências geradas pelo mercado a superação dos problemas de crise econômica, a partir da crença de que o desenvolvimento econômico seria alcançado com a promoção de “[...] *boas regras do jogo capazes de amparar um ambiente econômico estável e seguro para as transações privadas* [...]”, ideologia que ficou conhecida como o paradigma do *Rule of Law* (Schapiro, 2010:214).

Na América Latina, esse período tem como característica a tentativa de criar um ambiente favorável às empresas e aos investidores estrangeiros, cuja consequência foi a instabilidade das economias, que passaram a ficar mais dependentes dos fluxos financeiros externos (Riesco, Draibe; 2011:246). A globalização e a experimentação neoliberal a partir dos anos 1980 produziram nessa região resultados sociais negativos, alterando suas características socioeconômicas e institucionais, que passaram a ser marcadas pelas baixas taxas de crescimento, o aumento dos níveis de pobreza e desigualdade, o crescimento do desemprego e da informalização do trabalho; assistindo, paralelamente, a agenda social ser pautada por programas sociais focalizados nos mais pobres através das redes de proteção

social mínimas, as transferências monetárias, a regulação liberal, etc. (Riesco, Draibe; 2011:243-244).

Do ponto de vista do Estado essas transformações exigiriam a organização de uma nova forma conceitualmente denominada de *Estado Schumpeteriano*. Diante dessa nova agenda, as tarefas desse Estado seriam apoiar setores estratégicos ou nascentes do mercado em face de setores em decadência; capacitar agentes econômicos na busca de novas tecnologias, técnicas de produção, processos, fontes de recursos e sua difusão para as cadeias de produção visando aumentar seu poder competitivo nos mercados de grande concorrência; desenvolver regimes de governança com direção descentralizada; que abrindo mão de técnicas protecionistas e promovendo a abertura dos mercados substitui o tripé poder público/indústria nacional/integração social pela busca de um novo sistema nacional de inovações e pela formação de parcerias público privadas, com o objetivo de obter vantagens comparativas locais e regionais (Faria, 2009: 22-23).

Portanto, conforme assinalado por Bobbio (2007), se há uma nova forma de Estado, tornou-se preciso repensar e reorganizar as técnicas de intervenção sociais necessárias à realização de suas atividades. No caso brasileiro esta mudança gerava tensões, dilemas e necessidades de concretização de uma jovem constituição; que adotando um modelo cujo objetivo era superar grandes abismos históricos em relação a nossa estrutura social e econômica, via sua estruturação jurídico-econômica ser questionada pela nova ordem econômica imposta pelas transformações oriundas do capitalismo financeiro.

O resultado dessa tensão, na dimensão institucional, foi a Reforma do Estado – entre 1995 e 2002 –, conduzida pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado –, cuja função era a criação de instituições modernas, dinâmicas e capazes de responder adequadamente as exigências impostas às atividades estatais em uma sociedade em constante transformação, através de medidas como abandono da execução de serviços, ajuste fiscal, reorganização burocrática, entre outros (Brasil, 1997); o que, na prática, sob o pressuposto de conferir maior eficiência e efetividade aos órgãos estatais, teve como característica marcante a delegação de serviços públicos a particulares, a privatização das empresas estatais brasileiras e a criação de agências reguladoras (Bercovici, 2005: 82-84). Estas eram concebidas como órgãos técnicos, buscando separar sua atividade da dinâmica política – formato que nunca se concretizou completamente (Trubek, Schapiro, 2012; Prado, 2001) –, cuja operacionalidade tinha como pressuposto responder a uma sociedade complexa

de modelos de tomada de decisão policêntricos, e que exigiam uma capacidade normativa adaptável as transformações na conjuntura econômica e social (Veríssimo, 2006:291).

Para atingir tais objetivos a noção de regulação, que já possuía um *status* elevado desde o Consenso de Washington (1989) e o neoliberalismo, adquire um papel ainda mais central. A emergência de novos parâmetros legais, formas contratuais, institutos jurídicos, instituições especializadas etc.; desemboca na elaboração de ferramentas regulatórias; que passaram a ser utilizadas por instituições da esfera pública e privada com o intuito de atingir os mais diversos objetivos sociais e econômicos; além de seu conteúdo, sentido e objetivos passarem a ser objeto de disputa entre os diversos atores sociais.

Na era do capitalismo financeiro, que exige tarefas típicas do Estado Schumpeteriano, como foi possível observar no debate sobre ajuste fiscal e direitos sociais no Brasil, há uma tendência em traçar uma dicotomia entre regulação social e econômica, separando as políticas sociais como se elas não fizessem – ou não pudessem fazer – parte de estratégia de desenvolvimento econômico. Por um lado estaria a regulação econômica, concebida como forma de melhorar a eficiência econômica dos mercados; e por outro a regulação social, pensada para correção dos efeitos prejudiciais oriundos das atividades econômicas, em geral, caracterizada por graves problemas de distribuição e coordenação (Windholdz, Hodge; 2013).

Entretanto, superando uma noção mecanicista e evolucionista de desenvolvimento, a ideia de bem-estar social pode ser promissora se investigada sob a premissa de que podem existir variadas rotas capazes de serem traçadas pelos países na sua transformação e construção do seu sistema de proteção social; especialmente se considerarmos as características dos países latinos americanos, cujas trajetórias não foram homogêneas, nem tampouco se organizaram sob uma única matriz econômica, política e social (Riesco, Draibe; 2011:232-236). Tais mudanças não significam necessariamente a destruição ou abandono do modelo de bem-estar que se constituiu nos países, em especial no período entre 1930-1980, pois mesmo não sendo possível negar a importância das transformações impostas pela condução liberal às políticas sociais, essas transformações não foram operadas com um padrão único; sendo muitos e ainda pouco explorados seus significados estruturais e históricos (Riesco, Draibe; 2011:244-245).

O pensamento Keynesiano talvez tenha sido o melhor capaz de captar o ciclo vicioso entre desenvolvimento econômico e social na dinâmica do capitalismo regulado – a valorização de políticas econômicas promotoras do aumento de emprego, renda e a incorporação das pessoas através de programas sociais produzindo efeitos positivos na

economia –; perspectiva que tem sido abandonada pelas correntes formalistas e abstratas, que postulam o antagonismo desses elementos, influenciadas pela ascensão do neoliberalismo balizado pelas atuais condições da globalização, sobretudo após o Consenso de Washington (Riesco, Draibe; 2011:223-225).

Contudo, essas experiências do keynesianismo, a despeito das tarefas impostas pela globalização, são extremamente importantes, porque mesmo com as transformações na dinâmica capitalista a ideia de desenvolvimento com inclusão social como sendo uma estratégia adequada nunca foi superada. Não faltam estudos na literatura política e econômica demonstrando a importância da redução das desigualdades e combate à pobreza como elementos centrais nas trajetórias de desenvolvimento. Mesmo com taxas reduzidas de crescimento econômico, os países da OCDE ainda registram expressiva participação estatal no campo social, especialmente, pelos efeitos positivos multidimensionais que essas políticas são capazes de gerar, como o adensamento institucional, a integração social, a prevenção de riscos relacionados à pobreza – como a marginalização do mercado formal de trabalho, a impossibilidade de acesso a serviços de saúde e educação, o aumento da violência, etc. –, a baixa produtividade, entre muitas outras (Jaccoud, 2015: 11-12).

Da mesma forma, de acordo com Kerstenetzky (2011: 20), as estratégias exitosas para equalizar sustentabilidade financeira com redução da pobreza e desigualdade dos EBES europeus tem como característica a combinação e coordenação de políticas de ativação – como políticas de mercado de trabalho, creches e intitamentos sociais – envolvendo serviços sociais e ênfase em transferências universais; com o objetivo de facilitar a expansão da base fiscal e facilitar a redistribuição.

Contudo, para o direito, a grande “mudança” é o estatuto assumido pela regulação, que além de possuir instituições específicas para sua produção – superando uma concepção formal e estanque de separação dos poderes –, passa a ser considerado o instrumento pelo qual o Estado é dotado da capacidade de responder de forma mais tempestiva a essa conjuntura em constante transformação. Ou seja, a noção de regulação que ganha destaque nesse período é a possibilidade de edição de normas de direito positivo capazes de responder a uma conjuntura com uma dinâmica incerta e em constante transformação, mas produzidas por instituições especificamente desenhadas para tratar de assuntos estratégicos da relação entre Estado e sociedade.

Este cenário impõem inúmeros desafios s teorias e instrumentos jurídicos caracterizados pela alta complexidade. Por um lado o direito precisa ser uma dotação, uma

garantia, um ponto de partida para as populações mais pobres, incapazes na maioria das vezes de manterem constantemente uma organização capaz de representar seus interesses nas disputas pelos objetivos e configurações das regulações produzidas pelas mais diversas instituições que compõe o Estado; que de outra forma estariam sujeitas a ver suas conquistas se desmancharem no ar a depender das necessidades conjunturais. E por outro, o mesmo direito precisa ser flexível o suficiente para se adequar a essas mesmas necessidades produzidas pela conjuntura, admitindo inclusive que suas fontes sejam as mais distintas instituições públicas e privadas operando a produção normativa através de objetivos e racionalidades distintas, que ainda precisam produzir um resultado social positivo e harmônico quando tomadas em conjunto.

Em outras palavras, o desafio é estabelecer modelos para garantir a efetivação de direitos através da combinação entre desenvolvimento econômico e social, com flexibilidade jurídica que não mais pode ser concebida como o modelo econômico juridicamente amarrado como no Estado Keynesiano, já que a dinâmica do capital financeiro não permite mais esse tipo de rigidez, mas que também não significa necessariamente a separação entre política econômica/fiscal e política social como antagônicas.

Se a resposta definitiva a esse dilema jurídico ainda parece distante, as experiências do PBF têm mostrado que algumas alternativas em processo de experimentação e cujos primeiros resultados começam a aparecer, apontam para a potencial possibilidade de um cenário positivo no futuro, em que o modelo de combinação entre o aumento do desempenho econômico e a melhoria das condições de vida típicas do Estado Keynesiano pode ser concretizado através de instrumentos jurídicos flexíveis; dotando a ação estatal da maleabilidade necessária para responder a estrutura e tarefas características do Estado Schumpeteriano.

### **5.3 Indução econômica, regulação e desenvolvimento via PBF: orçamento e desenvolvimento com inclusão social**

Em face do debate sobre as transferências de previdência e assistência serem apontados como o motor dos gastos correntes do Estado; Vaz, Neri e Souza (2013) procuraram entender os efeitos macroeconômicos das transferências de renda sobre o consumo e a produção, diante dos poucos estudos que buscam entender o revés dessa moeda, ou seja, o possível retorno econômico que esses gastos sociais são capazes de produzir.



Segundo eles, os estudos costumam considerar prioritariamente pesquisas domiciliares limitam-se aos aspectos estáticos das transferências, ignorando seus possíveis efeitos multiplicadores.

Em outra direção, a proposta dos autores, abandonando a posição que considera as transferências apenas como gastos governamentais, tem como pressuposto que essas transferências representam uma fonte de rendimento das famílias; que como as demais é utilizada na aquisição de bens e serviços, bem como no pagamento de impostos, contribuições e retida na forma de poupança; entrando assim no que denominam “fluxo circular de renda” – onde o consumo das famílias impulsiona a produção de setores de atividades, incrementando o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, que pode retornar para as famílias fechando o ciclo econômico.

Assim, avaliando os efeitos a curto prazo das transferências sociais considerando o fluxo circular da economia a partir do Sistema de Contas Nacionais, o trabalho compara as contribuições do PBF para incremento do PIB em relação aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Seguro Desemprego, o Abono Salarial do PIS/PASEP e os saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Um dos primeiros dados apresentados por este estudo é o efeito concentrador do PBF no combate a desigualdade, já que enquanto as demais despesas do governo acarretam impacto direto sobre a produção, as transferências do PBF são primeiramente incrementadas a renda das famílias e somente depois passam a influenciar a produção nas atividades econômicas (Vaz, Neri, Souza; 2013:197). Além disso, o PBF, em distância considerável em relação aos demais benefícios estudados, seria aquele capaz de produzir maiores efeitos no incremento econômico, dado que um gasto de R\$ 1 no PBF corresponde ao aumento de R\$1,78 ao PIB; ao passo que o BPC, o seguro desemprego e o abono salarial aparecem em seguida com multiplicadores próximos a um; enquanto que as transferências previdenciárias – tanto do RGPS quanto do RPPS – e o FGTS produzem efeitos bem abaixo de um – o FGTS chega a apenas R\$0,39 para cada R\$ 1 investido (Vaz, Neri, Souza; 2013:201). Esses dados, segundo os autores são confirmados pelo confronto com outras pesquisas, que utilizando metodologias distintas, chegam a resultados semelhantes.

Em relação ao incremento no consumo e a renda bruta, os efeitos multiplicadores são maiores quando as transferências são focalizados nos mais pobres, porque estas família teriam propensão maior a consumir, já que na apropriação de outras transferências – como o RGPS,

pro exemplo – pelos mais ricos, há uma tendência de conversão dos valores em poupanças e outras formas que não o consumo (Vaz, Neri, Souza; 2013:202). Neste quesito destaca-se também o PBF em comparação até mesmo com o BPC, produzindo um acréscimo de R\$ 1,98 no consumo final total e de R\$ 2,40 no das famílias, para cada R\$ 1 investido; enquanto para a renda bruta o aumento é de R\$1,48 no total e R\$ 1,64 para as famílias (Vaz, Neri, Souza; 2013:202-203).

Outro efeito apontado também em estudos recentes é a diminuição da desigualdade regional de renda entre as unidades federativas do país. De acordo com Azzoni e Neto (2013) as políticas sociais de transferência de renda têm apresentado efeitos imediatos na perspectiva espacial e regional; bem como as políticas de crédito direcionadas a setores específicos, fomentando o desenvolvimento nos Estados mais pobres – seja pelo aproveitamento das vantagens comparativas, pela elevação dos mercados nas periferias, etc. –, especialmente, pela melhora do perfil pela demanda por trabalho.

De acordo com os autores, nos estados das regiões Nordeste e Norte as políticas sociais não espaciais apresentam maior importância relativa na renda, correspondendo respectivamente a 3,2% e 2,2% do total; ao passo que nos Estados das regiões Sudeste e Sul do país a renda é oriunda principalmente do trabalho da indústria (Azzoni, Neto; 2013:219). Também nos Estados do Norte e Nordeste estão os maiores valores do componente PBF em relação ao total, em termos *per capita* – o valor recebido no Maranhão (R\$6,7 mensais), por exemplo, equivalia a 4,7 vezes os valores recebidos por São Paulo (R\$1,4 mensais) –; enquanto o valor recebido pelos dez estados mais pobres é quase o dobro daquele recebido pelos dez Estados mais ricos, o que indica uma tendência manifesta de beneficiar e direcionar os recursos as regiões mais pobres auxiliando na redução da desigualdade regional brasileira (Azzoni, Neto; 2013:220-221). No período entre 1995-2006, as rendas referentes ao PBF e ao BPC contribuíram, respectivamente, com cerca de 15,0% e 9,3% da redução do índice de GINI na perspectiva da desigualdade regional (Azzoni, Neto; 2013:230).

Tais elementos indicam que, se há dificuldades do modelo jurídico amarrado de responder as dinâmicas conjunturais da era do capitalismo financeiro; o PBF tem se mostrado como possuidor de determinada “fluidez”, capaz de responder adequadamente a essas necessidades. A partir dessas características é possível inferir o potencial estratégico regulatório do PBF, que pela possibilidade de ser direcionado a regiões específicas – pois os critérios para o direcionamento de recursos são aqueles exigidos para a elegibilidade do programa –, pode ser manejado como impulsionador do processo econômico nesses locais

pela sua capacidade de produzir o “fluxo circular da renda” anteriormente descrito, auxiliando no desenvolvimento, consumo e da produção; operando por critérios transparentes, atendendo os mais necessitados, e constituindo um caminho paralelo à disputa de recursos que ocorre nas instâncias do governo.

#### **5.4. Orçamento como instrumento regulatório ou dotação efetiva?**

Enquanto esse dilema do direito carece de reflexões mais aprofundadas, o que essas ainda iniciais experiências do PBF indicam são algumas vantagens em relação a esse embate acerca do financiamento do sistema de bem-estar brasileiro. Tais vantagens estão diretamente relacionadas à questão da flexibilidade do programa – a essa altura exaustivamente mencionada nesse trabalho –, que indica uma racionalidade diferente de alocação de recursos, permitindo cumular ao mesmo tempo incentivo econômico e destinação aos cidadãos e regiões mais necessitadas, o que permite afirmar a potencialidade do programa como instrumento regulatório.

Apesar dos valores destinados ao PBF estarem determinados taxativamente no orçamento como os demais direitos sociais – e não poderia ser dessa forma diante do princípio da legalidade na administração pública –, a forma de distribuição desses recursos, ainda que destinados a ações específicas do programa, permite que sejam direcionados a regiões de acordo com critérios objetivos relacionados à necessidade, ou seja, a destinação de mais recursos àqueles que mais precisam.

Alguns exemplos permitem elucidar esse argumento. No orçamento da seguridade social, em que estão prescritos os recursos destinados ao PBF, estão determinadas as dotações específicas para o pagamento de benefícios. Entretanto, como a determinação dos beneficiários depende de critérios objetivos derivados das condicionalidades, isso permite que a maior parte dos recursos seja destinada a regiões historicamente menos desenvolvidas, já que no conjunto geral das populações desses locais haverá mais indivíduos elegíveis ao programa.

Essa dinâmica também pode ser observada no desenvolvimento institucional. Dentre as dotações previstas para o PBF, é comum que parte seja destinada, por exemplo, a ações de desenvolvimento do CadÚnico. Para auxiliar os municípios a realizar as tarefas relacionadas à gestão do programa a nível local, como dito no capítulo dois, o governo federal repassa valores a esses entes federados especificamente destinados a essas atividades. Entretanto,

parte do montante a ser recebido pelos municípios depende da diligência local na gestão dos beneficiários que, nesse caso, é auferido pela qualidade das informações dos cadastros. Se considerarmos que as regiões mais atrasadas possuem maior número de beneficiários, potencialmente, elas poderão também receber mais recursos não só para pagamento de benefícios, mas para o aperfeiçoamento de suas ações; o que pode ativar outras inovações locais. Este certamente é um dos fatores responsáveis pela diminuição da desigualdade regional anteriormente apontada.

Enquanto na dinâmica orçamentária prevista no projeto constitucional a relação entre Executivo e Legislativo na formulação do orçamento permite que a alocação de recursos seja utilizada para compor apoio ou garantir retornos eleitorais<sup>63</sup>; o PBF consegue, aprovadas suas receitas no orçamento da seguridade social, ficar relativamente distante dessa dinâmica eleitoral e política, conseguindo ser alocado em função das demandas regionais e locais variando em função daqueles que mais necessitam.

Paralelamente, o PBF também consegue que a destinação de recursos consiga atingir critérios objetivos de preferência; o que indica uma racionalidade, operacionalização e implementação capaz de estar parcialmente descolada da dinâmica política, contribuindo para o combate ao clientelismo, ao mesmo tempo em que cria uma sinergia entre entes federados e União capaz de transcender as relações partidárias.

Importante ressaltar que, como referido no capítulo dois, a estrutura institucional do PBF tem sido aproveitadas por outros programas sociais, principalmente, pelo Brasil Sem Miséria. Este permitiu combinar diversas ações de inclusão produtiva e acesso a serviços com a garantia de renda proporcionada pelo PBF, o que permite através desses mesmos critérios objetivos o desenho de ações estratégicas em determinadas regiões, pela combinação desses programas de acordo com metas que dialoguem com as necessidades locais. Isso é possível pelo manejo das condicionalidades – realizadas administrativamente dentro do poder Executivo –, tanto no nível dos benefícios quanto da estrutura institucional, que dessa forma permitem a alocação de recursos atendendo a um critério objetivo, como a hiperfocalização nos mais pobres.

---

<sup>63</sup> Em estudo sobre a relação entre a dinâmica política e orçamento, Figueiredo e Limongi (2008:100-107) afirmam que as regras institucionais do próprio congresso impõem limites as demandas individuais dos congressistas, que ficam vinculados não só as decisões centralizadas dos partidos, mas as diretrizes elaboradas pelas prioridades elencadas pelo governo na proposta enviada. Contudo, mesmo a centralidade nos partidos não impede que o orçamento seja disputado pela dinâmica política, mas apenas torna essa disputa menos fragmentada.

Se aliarmos as possibilidades de combinações estratégicas na distribuição dos benefícios com os efeitos de incremento ao PIB trazidos pelo programa, é possível defender que o PBF tem o potencial de ser utilizado como um importante instrumento de regulação econômica. Considerando a possibilidade de combinar o acesso à renda e a serviços – como o PBF e o Pronatec –, que retirando os cidadãos da situação de exclusão causada pela extrema pobreza e tornando-os capazes de participar do mercado formal de trabalho, poderiam ser coordenadas estrategicamente com políticas de emprego – por exemplo, a implementação de uma determinada indústria que necessita de mão-de-obra qualificada para a produção de determinado bem, escolhendo a região em razão do treinamento da população pelo Pronatec – ; permitindo, de forma flexível, a elaboração de ações de desenvolvimento a longo prazo e até mesmo um planejamento do desenvolvimento regional, cuja destinação e aplicação de recursos para essas ações pode obedecer a um critério mais transparente. Além disso, o potencial uso das condicionalidades – não só do PBF, mas de diversos outros benefícios – para aumentar ou diminuir as possibilidades de consumo das famílias, permite a indução de determinados comportamentos, que podem ser organizados em função de uma política econômica, por exemplo.

Em contrapartida, estar vinculado ao orçamento da seguridade social sem ser um direito também é um ponto de fraqueza do programa. Isso ocorre porque enquanto os direitos sociais têm valores obrigatoriamente destinados à suas satisfações por determinação constitucional, o PBF não possui nenhuma garantia de que suas necessidades serão consideradas na formulação orçamentária, disputando recursos com inúmeras outras ações. Esse fato é um inibidor natural das potenciais utilizações estratégicas e regulatórias do programa anteriormente mencionadas – e também de todos os outros benefícios que utilizam a matriz do programa –, já que a despeito dos resultados positivos, o orçamento do programa pode ser considerado muito pequeno em relação àquele destinado aos direitos sociais.

Dessa forma, o programa é mais sujeito as transformações conjunturais, estando assim em um paradoxo; pois se de um lado ele representa uma experiência de modelagem jurídica que tem dado certo para garantir a relação entre desenvolvimento econômico e social em uma sociedade globalizada; por outro, do ponto de vista orçamentário e em momentos de crise e ajuste fiscal, se os benefícios que possuem regras rígidas tem sua estrutura jurídica modificada para atender a pressões do capital financeiro – como a DRU –, aqueles que possuem regras mais flexíveis estão ainda mais sujeitos aos perversos efeitos dessas medidas.

Como ainda são muito recentes os estudos dos efeitos do programa para a economia e igualmente recentes as experiências de articulação estratégica e coordenada entre os programas, o PBF ainda não possui a mesma legitimidade de uma estratégia estrutural de articulação entre desenvolvimento social e econômico; o que poderia garantir sua presença contundente na disputa por recursos, independente de possuir o *status* de direito.

Não por acaso, com a ascensão em 2015 do discurso acerca do ajuste fiscal, o PBF foi um dos principais pontos de debate diante de propostas que queriam cortar parte significativa dos recursos do programa. Até o início de 2016, por opção e pressão governamental em face do legislativo essa proposta não foi levada adiante, mas tal fato revela outra fraqueza do programa: a ausência de grupos com capilaridade e representação na sociedade legitimados para a defesa do programa pelas vias institucionais.

Como mencionado anteriormente no capítulo três, as instâncias de controle social ainda não conseguiram um desenvolvimento pleno, mesmo constando entre as instituições obrigatórias para a existência do programa. Por sua vez, estando em situação de pobreza e marginalidade, torna-se muito difícil esperar que os próprios beneficiários sejam protagonistas dos debates políticos envolvendo o programa ou que possuam a organização necessária para tanto. Isso faz com que o próprio governo seja o principal ator nos debates acerca de recursos do programa, que obedecem à mesma dinâmica legislativa prevista na constituição, descrita no início deste capítulo; enquanto os beneficiários ficam suscetíveis a boatos e notícias sobre possíveis cortes no programa, trazendo preocupações e em alguns locais até tumultos, diante dessa situação de incerteza.

Em face desse cenário, para o direito, a questão que se coloca em relação ao debate orçamentário sobre os direitos sociais é: ainda é possível um modelo jurídico orçamentário vinculativo, alicerçado por normas cujo pressuposto é sua imutabilidade, para o combate a pobreza e desigualdade (fenômenos por si complexos e multifacetados) de uma sociedade em constante transformação? Mas se a resposta for negativa, como garantir que em um modelo de regras flexíveis, parcelas do orçamento sejam efetivamente destinadas aos mais pobres?

Se do ponto de vista da economia política o modelo de investimento social para a indução de um ciclo de desenvolvimento econômico nos moldes do *welfare state* ainda se mostra uma alternativa; como o direito, que tem sofrido cada vez mais um abalo na sua função de formatação prévia de condutas, pode servir como instrumento à estruturação dessa nova forma bem-estar, especialmente, em uma sociedade que concomitantemente busca encontrar uma estratégia de desenvolvimento sustentável?

Infelizmente não será possível responder a essas perguntas neste trabalho. Contudo, como experimento seminal daquela reflexão, esse rol de vantagens e desvantagens do PBF em relação a essa dinâmica pode ser um caminho de experimentação e de reflexão sobre os instrumentos jurídicos que, tornando possível formar uma linha que une esses dois polos, possa no futuro permitir desenvolver a tecnologia jurídica necessária a essa combinação sinérgica.

## Capítulo 6

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTRIBUIÇÕES PARA OS DILEMAS DO DIREITO NA CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

*“O Brasil talvez não seja mais um arquipélago. Mas ainda está atravessado por sérias desigualdades. As mesmas forças que trabalham no sentido de integração promovem a dispersão. Tanto assim que o discurso do poder, no presente, continua a fazer apelo da redução das diferenças regionais, da democracia racial, da paz social”.*

*(IANNI, Octávio. A ideia de Brasil moderno)*

De acordo com Lopes (2004: 29-30), o direito é uma construção baseada na linguagem – em sentido amplo –, possuindo uma existência virtual, expressada pela sua prescrição normativa; mas também se manifestando nas ações sociais que agem referenciadas em sua existência. Logo, o direito exige a combinação da dimensão virtual e empírica, pois depende da existência da norma, mas também que os sujeitos da comunidade ajam como se ela existisse.

Dessa forma, mesmo não sendo objeto material, a existência empírica do direito deve ser sentida intersubjetivamente nas ações reais – casamento, contrato ou república não são objetos materiais como uma cadeira ou uma montanha, mas são aceitos pelos sujeitos que agem de acordo e pressupondo a existência deles –, o que coloca o direito na classe dos fatos institucionais, cuja existência está diretamente atrelada a uma experiência de sentido (Lopes, 2004: 29-30).

A partir dessa afirmação podemos concluir que o fenômeno social “direito” tem uma dupla exigência para sua manifestação plena: uma existência virtual – a prescrição normativa –; mas também uma experiência de sentido, prática; que no caso dos direitos sociais corresponde a uma prestação efetiva que pode ser aferida concretamente pelo indivíduo, cuja raiz, especialmente na constituição brasileira<sup>64</sup>, é a uma noção de justiça distributiva.

Se este pressuposto está correto, não há dúvidas que o Programa Bolsa Família, mesmo com sua estrutura jurídica flexível, tem cumprindo a tarefa institucional e as

---

<sup>64</sup> A posituação dos direitos sociais na constituição foi vista como um grande avanço, contudo, o que se observou, sobretudo na primeira década de nossa constituição, foi que esses direitos não conseguiram cumprir um papel contundente, como esperado, na transformação social. Essa afirmação está descrita com maiores detalhes no capítulo três deste trabalho.



obrigações legais constitucionais impostas ao poder Executivo, mobilizando recursos e instituições para a concretização material das demandas por justiça, igualdade e combate à pobreza; tendo sido, por esta razão, apropriado por grande parte da sociedade brasileira, sobretudo a mais pobre, como uma garantia.

Baseado nessa experiência empírica há aqueles que já consideram o PBF uma política de Estado, afirmando que independente de sua condição formal o programa já estaria consolidado na estrutura de bem-estar social, garantido pela legitimidade política conquistada na sociedade brasileira (Cohn, 2010; Bichir, 2009). Em contrapartida, há aquelas que, aparentemente preocupados com a dimensão mais virtual de existência do direito – ou seja, sua condição formal –, acreditam que o *status* de política de Estado só será plenamente atingido quando a continuidade do programa possuir vinculação suficiente para ser imperativo diante de governos futuros (Kerstenetzky, 2012; Kerstenetzky, 2011; Sposati, 2010).

A singularidade do programa e sua celebração como marco na história brasileira no sistema de proteção social do país não se limita à transferência de renda, até porque formalmente já existe no Brasil um direito universal à renda mínima cidadã – nunca implementado. O grande destaque característico dessa inovação é seu efeito multidimensional, sendo, portanto, um programa de muitas faces. Dentre elas, podemos destacar sua capacidade de articulação entre diversas áreas como a assistência social, saúde, educação, atuando como reforço de ações para concretização de direitos; a promoção do aprendizado institucional e ações articuladas interministeriais – como os Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome no controle das condicionalidades –; como estímulo ao exercício de direitos e rompimento da pobreza intergeracional; como base de experimentação para novas ações – como o Brasil Sem Miséria –; e as inúmeras parcerias e articulações também entre os entes federados, entre muitas outras; que concederam ao programa o papel de protagonista no debate público nacional e carro-chefe nas ações de combate a pobreza e desigualdade.

Não há dúvida que o PBF já faz parte da sociedade brasileira, especialmente da mais pobre, que mês a mês tem a crença de que parte de sua subsistência será proporcionada pelo recebimento do benefício. Por esta razão e diante da indefinição no debate público acerca do *status* do programa, acredito ser mais apropriado classifica-lo como um “meta-direito”, dado o papel que tem cumprido nas inúmeras ações anteriormente mencionadas e de sua indefinição na classificação jurídica, que impedem sua equiparação aos direitos sociais, mas também não permite que seja classificado como uma política pública qualquer.

Trilhado todo o percurso até aqui, por mais que o discurso dos direitos tenha sido algo que, em razão de nossas características históricas, institucionais e culturais, tenha se tornado marcante em nossa sociedade; acredito ter inventariado argumentos que explicitaram que existem vantagens e desvantagens em tonar o PBF um direito aos moldes dos direitos sociais. A positivação de um rol extenso de direitos sociais na constituição de 1988 pode ser traduzida como um resultado direto da crença de que as instituições democráticas trariam o desenvolvimento econômico, a segurança, o emprego, a justiça social (Carvalho, 2010:7). Tendo por um lado, uma sociedade marcada por desigualdade, pobreza, miséria, exclusão e desigualdade como questões estruturais, e por outro um projeto normativamente descrito de sociedade ratificado no pacto de solidariedade da constituinte; não é de surpreender que o discurso de direitos seja tão presente em nossa sociedade, ainda que seus efeitos reais sejam superficiais, imprecisos, seletivos e indeterminados.

Esse fato, mais uma expressão de nossas inúmeras e complexas contradições, indica a necessidade da renovação sobre as referências intelectuais que informam as contribuições do direito em um projeto de desenvolvimento, ainda marcadas por uma perspectiva majoritariamente formal e atomizada, enquanto as necessidades de um projeto capaz de amenizar nossas tensões sociais ao mesmo tempo em que seja capaz de superar os entraves da condição de subdesenvolvido exigem ferramentas cada vez mais dinâmicas, flexíveis e versáteis; mas que em nenhuma medida devem significar a revogação dos objetivos de justiça e igualdade ou a diminuição dos mecanismos de vocalização de demandas, sobretudo dos mais excluídos.

Sem dúvida que a solução dessa equação é extremamente difícil. Enquanto ao direito é exigido garantir a conformação e previsibilidade de condutas, que em tese concedem alguma segurança aos grupos sociais – em especial aqueles mais excluídos – obrigando de alguma forma que suas demandas sejam tratadas e satisfeitas; ao mesmo tempo requer também a flexibilidade para responder aos impulsos de uma dinâmica do capitalismo financeiro globalizado, sob pena de que a não concretização de um projeto articulado de desenvolvimento comprometa as possibilidades de ação estatal. Não por acaso, este trabalho, cujo objeto era apenas uma comparação entre o Bolsa Família e os direitos sociais, foi marcado por inúmeros *tradeoff* que, infelizmente, não se manifestam apenas no tema dos direitos sociais, mas compõem um grupo do qual fazem parte alguns dos dilemas históricos do Brasil.

Nos *tradeoff* identificados na construção do caminho para a cidadania, a transformação do PBF em um direito aos moldes daqueles previstos principalmente no art. 6º da Constituição de 1988 pode ter diversos significados, refletindo mudanças profundas; que baseadas no conceito de cidadania e sua relação com a instituição de direitos aliada à experiência histórica brasileira permitiram refletir sobre as vantagens e desvantagens dessa possível mudança de *status* do PBF.

Como base conceitual acerca da relação entre direitos e cidadania, o trabalho clássico de Marshall (1967) permite concluir que os direitos e políticas sociais não significam necessariamente a construção da cidadania, mas podem ser um instrumento de sua promoção; tendo como requisito que dimensão jurídica seja complementada pela assimilação social das possibilidades proporcionadas pelo direito. Ainda sobre a relação entre direitos e cidadania, Offe e Lenhardt (1984) nos advertem como os direitos e políticas sociais podem ser utilizados apenas como forma de assimilação, legitimação e naturalização das formas econômicas capitalistas; afastando o ideal de uma verdadeira cidadania promotora da emancipação humana, política e voltada à construção de um projeto societário mais igualitário.

No debate sobre direitos e cidadania no caso brasileiro, de acordo com Kerstenetzky (2012), a difusão de direitos sociais no Brasil e inovação institucional podem ser classificadas em três grandes fases: os anos de bem-estar corporativo, entre 1930 e 1964; o período de universalismo básico, compreendido entre os anos de 1964 a 1984; e o período pós-88, classificado como universalismo estendido.

O período do bem-estar corporativo marca um movimento em que a instituição de direitos sociais serviu para atenuar o desenvolvimento da participação política, selecionando segmentos sociais aos quais foi concedido o status de cidadãos, cujo critério era sua posição no processo produtivo, manejada em função dos objetivos desenhados pelo Estado – a aculturação da força de trabalho à determinada dinâmica do capitalismo industrial, nascente no Brasil de 1930 e a superação das estruturas oligárquicas rurais do período anterior –; desvinculada assim de um projeto universal de cidadania (Carvalho, 2010; Weffort, 1981, Santos, 1979). No período ditatorial, obviamente que a ideia de cidadania ficou completamente distante, na medida em que sem a liberdade seria impossível assegurar qualquer possibilidade de reivindicação e luta por direitos.

A redemocratização trazia assim o desafio de buscar a universalização, superando a legado do sistema corporativo seguido de um padrão regressivo resultado do regime autoritário (Bichir, 2009:116). Além disso, a redemocratização trazia também as aspirações

pela concretização de um Estado dirigente desenhado na constituição de 1988 que, inspirado nos Estado de Bem-estar Social, fosse capaz de superar oposição entre políticas econômicas e sociais em um projeto universal não matizado apenas em função do mercado formal de trabalho e, para os demais, alguma “ajuda” ou “filantropia”, dificultando o controle público, o planejamento estratégico e a participação da sociedade (Coutinho, 2012; Cohn, 2010; Bercovici, 2005; Kerstenetzky, 2012).

A despeito de uma constituição carregada de direitos sociais e de todos esses ideais de concretização de um modelo de bem-estar social no Brasil estruturado através da lei maior, foi somente a partir de 2003, sobretudo após a criação do PBF – combinado a medidas de proteção ao emprego e a renda, bem como aos direitos sociais – que o país experimentou uma queda acentuada da desigualdade; o que fez com que essa política pública fosse reivindicada como uma política de Estado através de sua transformação em direito.

Com base em nossa experiência institucional para os efeitos da cidadania, a continuação do PBF como um instrumento da burocracia estatal do poder Executivo para a concretização de direitos pode ajudar a potencializar sua capacidade de responder aos “vícios” de trajetória institucional nas ações de cunho social no Brasil; atuando de forma promocional ao seu exercício de forma adequada como estratégia para a consolidação de uma cidadania efetiva e plena, em consonância com os objetivos da prescrição de direitos na constituição.

Por sua vez transformar o PBF em direito permite construir um elo para que o desenvolvimento seja moldado em consonância com os objetivos do modelo de bem-estar universalista, em uma posição igualitária em relação aos direitos sociais, garantindo a manutenção do “perfil” do programa em correspondência com a noção de cidadania que baliza os direitos sociais. Tal transformação poderia ainda auxiliar a superação de inúmeros estigmas morais incutidos aos beneficiários, modificando as concepções acerca daqueles que deveriam participar da riqueza socialmente produzida; que parece ainda permeada da noção de esforço individual e merecimento, evidenciando a tendência da sociedade brasileira em considerar que o acesso a esse tipo de benefício seja trabalhada na lógica “prêmio-castigo” e não como direito de proteção social para o desenvolvimento (Sposati, 2010:277), não compreendendo o caráter de restituição social e dívida histórica que a sociedade brasileira decidiu normativamente não mais perpetuar (Kerstenetzky, 2013).

Em relação aos instrumentos de exigibilidade previstos na lei maior, sob a influência dos movimentos constitucionalistas do século XX, além de prescrever um rol extenso de direitos sociais e o estabelecer objetivos a ser perseguidos pelo Estado, a Constituição

concedeu na organização dos poder um papel central ao Judiciário, especialmente ao Supremo Tribunal Federal. Os muitos e disponíveis mecanismos de acesso à justiça, sobretudo ao STF, têm permitido uma atuação ativista, tornando o poder Judiciário um *locus* privilegiado de disputa políticas das mais distintas ordens; que pela importância e atuação assumida perante a sociedade, tem sido acusado de se sobrepor aos demais poderes, o que configuraria uma *supremocracia* (Vieira, 2008).

Essa estrutura aliada a inscrição do rol extenso de direitos sociais na constituição, a falta de definição acerca do alcance das prestações estatais resultantes desses direitos e os diversos mecanismos para judicialização, transportaram os debates sobre políticas e direitos sociais ao poder Judiciário e, principalmente, ao STF. As decisões proferidas pelo Judiciário nas mais diversas instâncias criou um conjunto de precedentes, dotando os direitos e políticas sociais de exigibilidade, garantindo que através de mecanismos processuais os cidadãos possam, coercitivamente, exigir do Estado o cumprimento das ações efetivas de promoção de bem-estar, na dimensão individual e coletiva. As diversas posições favoráveis e contrárias a essa dinâmica transformaram esse temas em um dos mais importantes – e talvez o mais controversos – no debate jurídico acerca dos direito sociais.

Se a questão dos direitos sociais parece longe de uma solução final na racionalidade jurídica que informa as atividades de adjudicação, a posição do PBF também é extremamente delicada. A estrutura jurídica do PBF por suas características singulares é “estranha” aos conceitos, categorias, institutos e racionalidades que geralmente compõem a formação jurídica e as práticas da advocacia pública e privada; modo precípua de assimilação e tratamento dos conflitos pelo poder Judiciário. Por esta razão, analisando o PBF, Coutinho (2013) identifica o que chama de “*os quatro papéis do direito nas políticas públicas*”: moldura, vocalizador de demandas, ferramenta e arranjo institucional. Até hoje, talvez resultado dessa estrutura diferenciada, o programa conseguiu não sofrer intervenções contundentes do Judiciário, como ocorre com os direitos sociais.

Essa maior distância da dinâmica judicial em comparação com os direitos sociais diminui a possibilidade do PBF ser controlado de forma mais estrita por uma instância externa com *enforcement* suficiente para garantir sua continuidade em face de um conflito político que ameace, por exemplo, interromper o programa. Esse controle também poderia ajudar na construção de instrumentos jurídico-conceituais úteis aos operadores do direito; além da cristalização de mais uma garantia aos beneficiários, que poderiam apoiar-se em alguns precedentes judiciais, para garantir determinado sentido à política. Estar mais distante dessa

dinâmica também significa ao PBF a dificuldade de utilizar o Judiciário para uma disputa política de seu conteúdo através de instrumentos como o litígio estratégico.

Por outro lado, o distanciamento do Judiciário, considerando as intervenções observadas nas políticas públicas diretamente derivadas dos direitos sociais, pode ser considerado um dos fatores que contribuíram ao adequado desenvolvimento do programa, já que sua flexibilidade corresponde exatamente a sua capacidade de sofrer reformulações e realizar experiências institucionais necessárias para melhor atingir os resultados sociais almejados. Essa característica poderia ser extinta diante de uma decisão judicial que determinasse o “congelamento” da política em um estágio, criando alguma obrigação em relação ao poder Público; ou ainda fragmentar a política em vários modelos moldados em função das intervenções judiciais.

Outro resultado desse processo seria a imposição de uma disputa pelos recursos do programa, que sendo extremamente limitados se considerados em relação àqueles previstos para os direitos sociais, teriam parte de sua dotação destinada ao cumprimento de decisões judiciais; o que poderia provocar limitações contundentes ao desenvolvimento de ações de aperfeiçoamento ou até mesmo o atendimento daqueles que já figuram como beneficiários; dada a impossibilidade do Judiciário de lidar com necessidades e racionalidades coletivas (Silva V., 2008); a morosidade; e a independência dos juízes, que na intenção de resolver demandas locais produziriam a desestruturação e a impossibilidade de articulação da política a nível nacional.

Por estar distante da dinâmica do Judiciário o PBF teve a possibilidade de se desenvolver sem esse tipo de coerção externa e com a flexibilidade necessária para se ajustar as necessidades da dinâmica conjuntural, além de realizar as experiências institucionais até seu amadurecimento. Essa perda de exigibilidade tem sido até agora compensada em efetividade, respondendo de forma adequada às necessidades do Estado em dialogar com uma multiplicidade de atores e interesses, constantemente (re)conciliados a cada transformação econômica, política e social.

Por fim, no que concerne a vinculação orçamentária, a Constituição estipulou um sistema para organizar a vida financeira do país, que pode ser descrito alegoricamente como um “funil” – dada a vinculação das normas entre si –, composto no topo pelo Plano Plurianual (PPA); seguido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e por fim, pela Lei Orçamentária anual (LOA). Em relação especificamente aos direitos sociais, a Constituição de 1988 traçou também uma amarração jurídica no orçamento, com vistas a garantir fontes de receita para seu

financiamento, bem como a obrigatoriedade de que percentuais da arrecadação fossem necessariamente investidos em sua concretização.

Os direitos à saúde, assistência e previdência social previstos como direitos fundamentais no art. 6º; foram detalhados na *Ordem Social* (título VIII), tratadas de forma conjunta no capítulo II sob o título *Da Seguridade Social* (arts. 194 a 204). Como consequência o conceito de seguridade social compreende estes três direitos, e buscou consagrar uma noção de universalidade subjetiva, não variando em função da possibilidade contributiva dos indivíduos, mas sendo financiada por toda a sociedade (Silva J., 2012:773). É no orçamento da seguridade social que estão previstos os programas de transferência de renda, como o PBF (Brasil, 2015:33-34).

Mesmo vigorando o princípio da não vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundo ou despesas; a Constituição abriu exceções. Em relação à saúde, as prescrições obrigam a União, Estados e Municípios a aplicar recursos mínimos calculados e estabelecidos em Lei Complementar reavaliada a cada cinco anos; que no caso da União, por exemplo, não poderá ser inferior a 15% da receita corrente líquida do exercício financeiro. A mesma exceção foi feita à educação, em que a vinculação prevista no art. 212 da constituição determina que a União deve destinar no mínimo 18% e os estados 25% da receita de impostos.

Essa amarração constitucional promove um intenso debate. Por um lado há aqueles que defendem a impossibilidade do Estado financiar um sistema de seguridade social tão abrangente, que estaria causando um desequilíbrio estrutural desde 1991, caracterizado pelo crescimento da despesa pública a uma taxa maior do que a renda nacional; no qual foi positivado um sistema caracterizado pelo aumento dos gastos públicos acima do crescimento econômico (Almeida Jr., Lisboa, Pessoa; 2015). Por outro lado, se contrapondo a esta interpretação estão os críticos dessa perspectiva, afirma que ela ignora a articulação entre constituição financeira, constituição econômica e constituição total – resultado da financeirização do capitalismo, sustentado por transformações como a evolução tecnológica capaz de dispensar o trabalho humano –; criticando o “engessamento” da constituição apenas aos direitos sociais e políticas públicas, enquanto defendem as políticas ortodoxas de ajuste fiscal para “amarrar” juridicamente futuros governos às garantias exigidas pela dinâmica do capital financeiro como forma de garantir a credibilidade internacional do país (Massoneto, Bercovici; 2006).

A questão jurídica que movimenta o debate anterior, ligada à estrutura de financiamento orçamentário do Estado, reflete a tensão entre o projeto de constituição

dirigente como a brasileira e seu modelo organizacional para o desenvolvimento em face das transformações capitalistas, que impuseram novos desafios ao Estado; resultando nas reformas constitucionais promovidas ao longo dos anos 1990, que possibilitaram duas leituras possíveis de acerca do projeto da lei maior, informadas por matrizes distintas. Essa disputa de projetos pode ser descrita utilizando tipos geralmente presentes na literatura política: o Estado Keynesiano – pressupondo uma sociedade estável, no qual o sistema jurídico cumpre a função de estabilizador e garantidor da ordem social, mediando compromissos normativos de redistribuição de riquezas balizados por aumento de produtividade e competitividade –; e o Estado Schumpeteriano – no qual as vertiginosas transformações econômicas e sociais requerem que ações estatais tenham a fluidez necessária para intervir de forma eficiente na dinâmica social, pressupondo instrumentos dotados da flexibilidade observada na sociedade (Faria, 2009).

Paralelamente ao debate sobre a vinculação, o PBF tem produzido efeitos macroeconômicos positivos sobre o consumo e a produção, estimulando “fluxo circular de renda”, em que o consumo das famílias impulsiona a produção de setores de atividades, incrementando o lucro das empresas e a remuneração do trabalho, retornando para as famílias em um ciclo econômico. Em comparação com benefícios como Regime Geral de Previdência Social e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por exemplo, o PBF tem um efeito mais concentrador no combate à desigualdade, atuando como incremento econômico, em que cada gasto estatal de R\$ 1 no PBF corresponde ao aumento de R\$1,78 ao PIB (Vaz, Neri, Souza; 2013:201). Outro efeito apontado também em estudos recentes é a diminuição da desigualdade regional de renda entre as unidades federativas do país, concentrando os recebimentos nos Estados mais pobres, que recebem quase o dobro daquele recebido pelos dez Estados mais ricos, indicando uma tendência manifesta de beneficiar e direcionar os recursos às regiões mais pobres auxiliando na redução da desigualdade regional brasileira (Azzoni, Neto; 2013:220-221).

Se há dificuldades do modelo jurídico amarrado em responder as dinâmicas conjunturais da era do capitalismo financeiro; o PBF tem se mostrado como possuidor de determinada “fluidez”, capaz de responder adequadamente a essas necessidades. Estes resultados tem sido possíveis graças à racionalidade diferente de alocação de recursos, que potencialmente permite cumular incentivo econômico e regulação, atingindo os cidadãos e regiões mais necessitadas; obedecendo a critérios objetivos derivados das condicionalidades e elegibilidade do programa. Por esta razão, aprovadas as receitas no orçamento da seguridade



social, o PBF consegue ficar relativamente distante dessa dinâmica eleitoral e política na alocação dos recursos, o que permite criar uma sinergia entre entes federados e União superando relações partidárias.

As estratégias na distribuição dos benefícios com os efeitos de incremento ao PIB expressam o potencial do PBF como instrumento de regulação econômica. A possibilidade de combinar o acesso à renda, a serviços, a atividades de qualificação profissional e empreendedoras – operacionalizadas principalmente no BSM, que utiliza a estrutura institucional do PBF –, permite retirar os cidadãos da situação de extrema pobreza e informalidade, sendo que tais ações poderiam ser coordenadas estrategicamente com políticas de emprego e desenvolvimento para determinadas regiões.

Por outro lado, enquanto os direitos sociais têm dotações fixas por determinação constitucional, o PBF não possui nenhuma garantia de sua previsão no orçamento; o que naturalmente impõem limites ao seu desenvolvimento e a formulação das estratégias anteriormente mencionadas, especialmente, pela pequena quantidade de recursos a ele destinados em comparação com aqueles direitos. A ausência de grupos com representação na sociedade legitimados para a defesa do programa pelas vias institucionais, diante da pouca força das instâncias de controle social, deixam à própria burocracia estatal a tarefa de defendê-lo; enquanto os beneficiários ficam suscetíveis a boatos sobre sua extinção do programa, causando preocupações e tumultos em face dessa situação de incerteza.

## **Quadro 2 – Síntese conclusiva das virtudes e fragilidades do PBF como um “meta-direito”**

<b>Bolsa Família</b>	<b>Como um “Direito”</b>	<b>Como instrumento para concretização de Direitos</b>
<b>Em relação à cidadania</b>	Construir um elo com políticas universais em uma posição igualitária aos direitos sociais, garantindo a manutenção do “perfil” do programa no mesmo sentido deles. Superar estigmas morais inculcados aos beneficiários, desconstruir a noção de esforço individual e merecimento, a lógica “prêmio-castigo” e se concretizar como um direito de participar da riqueza socialmente produzida no projeto de desenvolvimento constitucional.	Pode ajudar a potencializar sua capacidade de responder aos “vícios” de trajetória institucional nas ações de cunho social no Brasil; promovendo o exercício dos direitos sociais constitucionais de forma adequada como estratégia para a consolidação de uma cidadania efetiva e plena, atuando paralelamente e confrontando às estruturas de nossa experiência institucional, muitas vezes capturada e produzindo efeitos regressivos.
<b>Em relação à exigibilidade</b>	Ser controlado de forma mais estrita por uma instância externa com <i>enforcement</i> para garantir sua continuidade em face de um conflito político que ameace interromper o programa; o que garantiria segurança jurídica aos beneficiários, apoiados em precedentes judiciais. Além disso, a construção de instrumentos jurídico-conceituais úteis aos operadores do direito oriundos de decisões judiciais; já que possui uma estrutura jurídica “estranha” aos conceitos, categorias, institutos e racionalidades da formação jurídica. Por fim, a possibilidade de utilizar o Judiciário para uma disputa política através do litígio estratégico.	O adequado desenvolvimento do programa, que fora das intervenções observadas nos direitos sociais, concedem a flexibilidade necessária às reformulações e experiências institucionais necessárias para melhor atingir os objetivos sociais e em relação à dinâmica conjuntural. Além disso, evitar a disputa de recursos destinados à sua efetivação entre ações planejadas e o cumprimento de decisões judiciais, geralmente incapazes de lidar com racionalidades coletivas.

Em relação à vinculação orçamentária	A garantia de sua previsão no orçamento, que poderia auxiliar sua expansão e a formulação das estratégias coordenadas e arrojadas para o a combinação entre desenvolvimento econômico e social. A garantia jurídica aos beneficiários e a possibilidade da criação de grupos organizados na sociedade para a defesa dos interesses do programa.	A fluidez capaz de responder à dinâmica econômica, pela diferente racionalidade de alocação de recursos, potencialmente cumulando incentivo econômico e regulação, que obedecendo a critérios objetivos derivados das condicionalidades e elegibilidade do programa, atingem os cidadãos e regiões mais necessitadas e permanecem relativamente distante dessa dinâmica eleitoral e política. A possibilidade de combinar o acesso à renda, a serviços, a atividades de qualificação profissional e empreendedoras, coordenadas estrategicamente com políticas de emprego e desenvolvimento para determinadas regiões.
--------------------------------------	---	--

Se a resolução da equação que permitirá ao direito encontrar o ponto ótimo entre ser uma dotação garantidora dos ditames da justiça social e flexível o suficiente para ser mobilizado em função das necessidades de um projeto de desenvolvimento dinâmico é uma tarefa extremamente complexa no qual os instrumentos intelectuais, cognitivos e instrumentais ainda estão sendo desenvolvidos; torna-se fundamental antes de tudo organizar as ideias e, principalmente, identificar as reais variáveis que devem ser equacionadas e consideradas para o enfrentamento e proposição de soluções a esses dilemas. A meu ver e, por conta disso, na proposta desenvolvida ao longo deste trabalho, este caminho passa pela adoção de uma perspectiva funcional do direito, informada por uma interlocução com diagnósticos presentes em outras áreas das ciências sociais. Foi exatamente este o exercício realizado aqui e a contribuição proposta, inventariando assim, em um diálogo constante com a ciência política, as características funcionais dos direitos sociais; explorando os elementos de nossa tradição institucional e societária para refletir sobre as possíveis vantagens e desvantagens – mas também os sentidos e efeitos – de transformar uma política pública atualmente eficiente e eficaz em um “direito”, como forma de garantir seu *status* de política de Estado.

Naturalmente esse exercício abandonou a proposta kelseniana; que tendo como objeto exclusivo o direito positivo estatal, defende que a ciência jurídica precisaria se libertar de todos de elementos que lhe seriam estranhos ainda que estritamente conectados ao direito – como a ética, sociologia, psicologia, a teoria política, entre outros; costumeiramente presentes no debate jurídico no decurso dos séculos XIX e XX – (Kelsen, 1998:1-2). Todavia, se por um lado optou por distanciar-se desse paradigma científico; por outro este trabalho exercitou a proposta de Bobbio (2007), refletindo sobre as novas técnicas de encorajamento, das normas como instrumento promocional de comportamentos desejáveis e sobre a necessidade de uma análise funcional do direito.

Em face dos *tradeoff* apontados, a escolha de tornar o PBF um direito deve ser tomada pela sociedade, a partir de um amplo debate público, nunca tendo sido proposta deste trabalho oferecer um parecer jurídico que, navegando pelo mundo das normas, de forma silogística, chegasse a uma decisão final. Em outro sentido, esse trabalho contribui justamente para, diante das possibilidades trazidas por essa escolha, informar adequadamente essa decisão oferecendo um aprofundamento sobre seu significado do ponto de vista jurídico que, para isso, exigiu uma reflexão acerca das características de nossa estrutura dos direitos sociais, tendo como parâmetro uma observação e interpretação funcional balizada pelas prescrições normativas de nossa constituição.

Como uma externalidade positiva planejada, destacaria também que este trabalho fez coro aos discursos acerca da necessidade de uma transformação na formação, pesquisa e ensino do direito, explorando e explicitando alguns dos seus limites, há muito já apontados por estudiosos como Bobbio (2007) e Dantas (2010); mas que mesmo sendo percebidos em uma série de fenômenos presentes nas atividades cotidianas do Estado, parecem não terem sido ainda assimilados por grande parte dos interlocutores da academia jurídica, impedindo o desenvolvimento de instrumentos jurídicos adequados à realização dos desafios necessários para superar nossa condição de subdesenvolvimento.

Portanto, como contribuição jurídica e adotando a perspectiva funcional, este trabalho procurou oferecer uma “outra versão”, proporcionando uma contribuição no aprofundamento das questões envolvendo o direito, mas tendo como objetivo a mobilização desse conhecimento para a realização de uma ação específica: os sentidos jurídicos da perpetuação de uma política pública como uma política de Estado através de sua positivação constitucional, considerando as características da relação entre direitos sociais e sociedade no Brasil. Não há dúvidas que essa contribuição é jurídica e a interpretação dos possíveis

sentidos jurídicos dessa transformação é o que se espera daqueles que possuem maior aproximação com os institutos, categorias, conceitos e dinâmica do direito.

Estando o campo *direito e políticas públicas* ainda em construção, se este experimento pareceu consistente ao leitor, espero ter oferecido essa alternativa de reflexão sobre o direito, que fugindo a abordagem tradicional, não se preocupou em definir os conceitos, nem tampouco o alcance das obrigações decorrentes dessa transformação; mas sim, explorando a abordagem funcional, entrou em contato com essa dimensão quase “cultural” acerca dos direitos sociais, oferecendo interpretações sobre o significado jurídico da possível transformação do PBF em “direito”, considerando as especificidades de nossa dinâmica societária e a relação dos direitos sociais em função dela. Por óbvio a intenção não é esgotar o debate, mas sim, diante de um momento em que o único consenso parece ser as dúvidas, ajudar a promover um diálogo desafiador, agregando diversas perspectivas à reflexão sobre nossos problemas estruturais.

## Referências

- ACCA, Thiago dos Santos. *Uma análise da doutrina brasileira dos direitos sociais: saúde, educação e moradia entre os anos de 1964 e 2006*. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.
- ALMEIDA, Frederico; CUNHA, Luciana Gross. *Justiça e desenvolvimento econômico na reforma do Judiciário brasileiro*. In: SCHAPIRO, Mário; TRUBEK, David. *Direito e Desenvolvimento – um diálogo entre os BRICS*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ALMEIDA JR. Mansueto; LISBOA, Marcos de Barros; PESSOA, Samuel. *O ajuste inevitável ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido*. [s.l. : s.n.], 2015. Disponível em: < [https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevit3a1vel-vf\\_2.pdf](https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevit3a1vel-vf_2.pdf) >. Acessado em 10/02/2016.
- ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. *O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2010.
- AMARAL, Aline Diniz. *O papel do cadastro único no Plano Brasil Sem Miséria*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- ANNEMBERG, Flávia Xavier. *Direito e políticas públicas: uma análise crítica de categorias tradicionais do direito administrativo a partir do estudo do programa Bolsa família*. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2015.
- ARGUELHES, Diego Werneck; FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo. *I Relatório Supremo em Números - O Múltiplo Supremo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- ATALIBA, Geraldo. *Comentário ao trabalho Planejar o Brasil: a perspectiva institucional*. In: ODÁLIA, Nilo (org). *Brasil – O Desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Unesp, 1989.
- AZZONI, Carlos Alberto; NETO, Raúl da Mota Silveira. *Os programas sociais e a recente queda na desigualdade regional de renda no Brasil*. In: CAPELLO, Teresa; NERI, Marcelo Cortês (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- BACHTOLD, Isabele Villwock; COSTA, Patrícia Vieira da; MAFRA, Rafael d'Aquino. *O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria*. In:

- CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. *Desafios para a política social brasileira*. Brasília: Ipea, 2003. Disponível em: < [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0985.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0985.pdf) > Acessado em: 14/10/2015.
- BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: < <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1132/1031> > Acessado em: 14/10/2015.
- BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. [s.l. : s.n.], 2007. Disponível em: < [http://www.ufjf.br/siddharta\\_legale/files/2014/07/Barroso-A-Falta-de-Efetividade-%C3%A0-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-Excessiva.pdf](http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Barroso-A-Falta-de-Efetividade-%C3%A0-Judicializa%C3%A7%C3%A3o-Excessiva.pdf) >. Acessado em 31/07/2015.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. *Os direitos sociais e as constituições brasileiras: breve ensaio histórico*. In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. (Orgs.). *Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- 
- \_\_\_\_\_. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*. Coimbra: Boletim de Ciências Econômicas XLIX, 2006.
- BICHIR, Renata Mirandola. *O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos novos programas de transferência de renda*. São Paulo: Novos estudos, nº87, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função – Novos estudos de teoria do direito*. São Paulo: Manole, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil)*. [s.l.]: Revista Estudos avançados, nº 18, 2004.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Cadernos do MARE de reforma do Estado: Organizações Sociais*. Brasília: Ministério da Administração e reforma do Estado, 1997. Disponível em: <

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno02.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno02.PDF) > Acesso em 13/07/14.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome. *Revista Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2012. Disponível em < <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/> >. Acessado em 15/09/2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016*. Brasília: MPO, 2015. Disponível em: < <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf> >. Acessado em 12/02/2016.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. *Bolsa Família e Renda básica de cidadania – um passo em falso?* Brasília: Centro de Estudos da consultoria do Senado, Textos para Discussão n° 75, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

---

\_\_\_\_\_. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. *O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago. *Apresentação*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. *O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: Por um país rico e com oportunidades para todos*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Litigio estratégico e o sistema interamericano de direitos humanos*. São Paulo: Fórum, 2012.

CARVALHO, Ernani. *Trajetória da Revisão judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização*. Porto Alegre: Sociologias, n° 23, p.176-207, 2010.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil - O longo caminho*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.



- COHN, Amélia. *Políticas sócias e pobreza no Brasil*. In: IPEA. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, n°12, jun/dez, 1995. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/138> > Acessado em 04/04/2014.
- \_\_\_\_\_. *As políticas sociais no governo FHC*. In: Tempo Social: Revista de Sociologia. São Paulo: USP, N° 11(2), 1999. Disponível em: < [http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v112/as\\_politic\\_as.pdf](http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v112/as_politic_as.pdf) >. Acessado em 04/04/2014.
- \_\_\_\_\_. *O PBF e seu potencial como política de Estado*. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (orgs). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Planejar o Brasil: a perspectiva institucional*. In: ODÁLIA, Nilo (org). *Brasil – O Desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Unesp, 1989.
- CORRÊA, Celso Lourenço Moreira; MOSTAFA, Joana; AGATTE, Juliana Picoli et al. *O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago. *A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014a.
- \_\_\_\_\_. *Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil Sem Miséria*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014b.
- \_\_\_\_\_. *O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014c.
- COSTA, Luciana Cortes da. *Em busca de uma solução democrática para o ajuste social necessário*. In: FAGNANI, Eduardo (org). *Política Social e desenvolvimento*. [s.l.: s.n.], n°27, 2015. Disponível em: < [http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista\\_27.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_27.pdf) > Acessado em 10/02/2016.
- COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa Bolsa Família*. In: SCHAPIRO, Mário Gomes; TRUBEK, David (orgs). *Direito e Desenvolvimento, um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.

- \_\_\_\_\_. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. *O direito nas políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.
- CUNHA, Luciana Gross *et al.* *Relatório ICJ-Brasil 2012*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- DANTAS, F. C. de Santiago. *A educação jurídica e a crise brasileira*. Rio de Janeiro: Cadernos Direito FGV Direito Rio – Educação e Direito, 2010.
- DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael. *A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos*. São Paulo: Revista Direito GV, n° 5, Jan- Jun, 2009.
- DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais do governo FHC e o sistema de proteção social*. São Paulo: Tempo Social, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2> > Acessado em 08/10/2014.
- FAGNANI, Eduardo. *Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional*. In: *Análises e propostas*. n° 42, dezembro, 2011. Disponível em: < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/09533.pdf> > Acessado em 06/03/2014.
- \_\_\_\_\_. *A previdência social não tem déficit*. In: FAGNANI, Eduardo (org). *Política Social e desenvolvimento*. [s.l.: s.n.] n°28, 2015. Disponível em: < <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/2015/12/24/a-democracia-nao-cabe-no-orcamento-parte-ii/> >. Acesso em 12/02/2016.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas*. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. *O estado da ciência e da filosofia do direito na América Latina*. Buenos Aires: Seminário promovido pela Universidade de Buenos Aires (UBA), 2014.
- \_\_\_\_\_. *Direito e justiça no Século XXI: a crise da justiça no Brasil*. “Seminário Direito e Justiça no século XXI”. Coimbra: Centros de Estudos Sociais, 2003. Disponível em: < <http://opj.ces.uc.pt/portugues/novidds/comunica/JoseEduarFaria.pdf> >. Acessado em 19/09/13.

- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMOGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades Estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para os arranjos das políticas públicas*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha (Eds.). *Capacidades Estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. *Comentário ao trabalho Planejar o Brasil: a perspectiva institucional*. In: ODÁLIA, Nilo (org). *Brasil – O Desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Unesp, 1989.
- IANNI, Octávio. *A ideia de Brasil Moderno*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- JACCOUD, Luciana. *A desigualdade e a política social no debate sobre reforma fiscal*. In: FAGNANI, Eduardo (org). *Política Social e desenvolvimento*. [s.l.:s.n.], 2015. Disponível em: < <http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/2015/12/24/a-democracia-nao-cabe-no-orcamento-parte-ii/> >. Acesso em 12/02/2016.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Sociais sob a perspectiva do Estado do Bem estar social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro de estudos sobre desigualdade e desenvolvimento, Texto para discussão 34, 2011. Disponível em: < <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD34.pdf> >
- \_\_\_\_\_. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* [s.l.:s.n.], Revista de economia política, vol 26, n°4, pp. 564-574, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf> >
- \_\_\_\_\_. *Qual o futuro do Bolsa Família?* In: *International policy center for inclusive growth*. [s.l.: s.n.], 2013. Disponível em: < <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager230.pdf> >. Acessado em: 20/01/2016.
- LEAL, Roger Stiefelmann. *Direitos sociais e a vulgarização dos direitos fundamentais*. [s.l.: s.n.], 2003. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm> >. Acessado em 31/07/2015.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *As palavras e a lei: direito, ordem e Justiça na história do pensamento jurídico moderno*. São Paulo: Editora 34/Edesp, 2004
- \_\_\_\_\_. *Direitos sociais: teoria e prática*. São Paulo: Método, 2006.

- MACHADO, Antônio Alberto. *Ensino jurídico e mudança social*. 2ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MARINHO, Carolina Martins. *Justiciabilidade dos direitos sociais: análise dos julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional*. Dissertação de mestrado – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2010.
- MENDES, Conrado Hübner. *Controle de Constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- NAKASHIMA, Caio; SOUSA, Marconi Fernandes; OLIVEIRA, Luciana Alves de; et al. *A articulação federativa no Plano Brasil Sem Miséria*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- NERI, Marcelo. *O programa Bolsa Família e a inclusão financeira*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- NOBRE, Marcos. *Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil*. In: Cadernos Direito GV, n. 1, setembro, 2004.
- OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. *Teoria do Estado e política social*. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução de Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo próprio*. São Paulo: Novos Estudos nº 22, 1988.
- ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. *Fatos e Versões sobre a política fiscal*. In: FAGNANI, Eduardo (org). *Política Social e desenvolvimento*. [s.l.: s.n.], nº 27, 2015. Disponível em: < [http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista\\_27.pdf](http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_27.pdf) > Acessado em 10/02/2016.
- OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei. *O Brasil Sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

- PEREIRA, Saylon Alves. *Todos os caminhos levam ao Supremo Tribunal Federal: autoridade, centralização e participação social na jurisdição constitucional*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em direito – CONPEDI. Aracajú: [s.n.], 2015.
- \_\_\_\_\_. *Direitos e políticas sociais no Brasil contemporâneo: no trade off entre efetividade e exigibilidade?* In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em direito – CONPEDI. João Pessoa: [s.n.], 2014.
- PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Renato Stanzola. *Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas*. [s.l.]: Araucaria, nº15, 2006.
- PRADO, Mariana Mota. *Institucional bypass: an alternative for development reform*. [s.l.: s.n.], 2011. Disponível em: < [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1815442](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1815442) >. Acessado em 15/02/2016.
- RIESCO, Manuel; DRAIBE, Sônia. *Estados de Bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestação?*. Porto Alegre: Sociologias, Nº27, ano 13, 2011.
- RODRIGUEZ, José Rodrigo *et al.* *O novo Direito e Desenvolvimento: entrevista com David Trubek*. São Paulo: Cadernos Direito GV, volume 4, número 5, 2007.
- ROUSSEF, Dilma. *Prefácio*. In: CAMPELLO, Tereza; COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago (orgs). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.
- SADEK, Teresa. *Judiciário: mudanças e reformas*. [s.l.]: Revista Estudos avançados, nº 18, p.79-101, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200005&script=sci_arttext)>. Acessado em: 19/09/2013.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.
- SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: Ipea. Textos para discussão nº 1424, 2009.
- SCAFF, Fernando Facury. *Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; Timm, Luciano Benetti (orgs). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SCHAPIRO, Mário Gomes. *Alternativas regulatórias e governança do desenvolvimento*. [s.l.: s.n.], 2015. No prelo.
- \_\_\_\_\_. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Textos para discussão nº 1856. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

- \_\_\_\_\_. *Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma do rule of law e a relevância das alternativas institucionais*. São Paulo: Revista Direito GV, n° 6, Jan – Jun, 2010.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª Edição atualizada até a emenda constitucional 70 de 22.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, José Graziano da; TAVARES, Lucas. *Sobre o futuro do Bolsa Família*. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (orgs). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- SILVA, Virgílio Afonso. *Direito fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.
- \_\_\_\_\_. *O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização de direitos sociais*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais, fundamentação judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.587 599, 2008.
- SPOSATI, Aldaíza. *Bolsa família: um programa com futuro(s)*. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (orgs). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Meu depoimento e avaliação sobre a Lei Geral de Telecomunicações*. In: Revista de Direito de Informática e Telecomunicações. Belo Horizonte: Fórum, vol. 2, p. 55-84, 2007.
- SUPPLY, Eduardo Matarazzo. *Programa Fome Zero do Presidente Lula e as perspectivas da Renda Básica da Cidadania no Brasil*. Saúde e Sociedade. [s.l. : s.n.], 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/09.pdf> >. Acesso em 21/01/2016.
- TAMANAH, Brian Z. *As lições dos estudos sobre Direito e Desenvolvimento (1995)*. Tradução de Tatiane Honório Lima. São Paulo: Revista Direito GV, N° 5, Jan – Jun, 2009.
- TRUBEK, David; GALANTER, Marc. *Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina “direito e desenvolvimento”(1974)*. Tradução de José Rodrigo Rodriguez e José Rafael Zullo. São Paulo: Revista Direito GV, N° 3, Jul-Dez, 2007.



- TRUBEK, David; SCHAPIRO, Mário G. *Redescobindo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal*. In: SCHAPIRO, Mário G. TRUBEK, David (orgs). *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO. *Beneficiários – Histórias de vida do Bolsa Família*. São Paulo, 2012. [Arquivo de vídeo] Disponível em: < [https://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=UWpG6k5gXgc](https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=UWpG6k5gXgc) >. Acesso em 10/02/2016.
- VAZ, Fabio Monteiro; NERI, Marcelo Cortês; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. *Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais*. In: CAPELLO, Teresa; NERI, Marcelo Cortês (orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. São Paulo: Revista Direito GV, n° 8, p.441-464, 2008.
- VERÍSSIMO, Marcos Paulo. *Controle judicial da atividade normativa das agências de regulação brasileiras*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, p. 377 a 417, 2006.
- WANG, Daniel Wei Liang. *Poder judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde*. Dissertação de mestrado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2009.
- WEFFORT, Francisco. *A cidadania dos trabalhadores*. In: LAMOUNIER, Bolívar; BENEVIDES, Maria Victória (orgs). *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz Editores, pp. 139-150, 1981.