



**Centro Universitário de Brasília – Uniceub**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS**

**DÉBORA MOTA GOMES DE ALMEIDA**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: INÍCIO DA CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO  
CONSTITUCIONAL DE ERRADICAR A POBREZA E REDUZIR AS  
DESIGUALDADES SOCIAIS**

**BRASILIA**

**2014**

**DÉBORA MOTA GOMES DE ALMEIDA**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: INÍCIO DA CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO  
CONSTITUCIONAL DE ERRADICAR A POBREZA E REDUZIR AS  
DESIGUALDADES SOCIAIS**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção da graduação de bacharel em Direito no Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Barbosa Musse.

**BRASILIA**

**2014**

**DÉBORA MOTA GOMES DE ALMEIDA**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: INÍCIO DA CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO  
CONSTITUCIONAL DE ERRADICAR A POBREZA E REDUZIR AS  
DESIGUALDADES SOCIAIS**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção da graduação de bacharel em Direito no Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Barbosa Musse.

Brasília, de outubro de 2014

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Orientadora Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Barbosa Musse**

---

**Prof<sup>o</sup> Frederico Augusto B. da Silva**

---

**Prof<sup>a</sup> Aléssia Barroso Lima Brito Campos Chevitarese**

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por me incentivarem com apoio e dedicação durante todo curso.

A minha família pela compreensão da ausência em diversos eventos.

Ao meu namorado, pela paciência e acalento a mim dirigidos.

A minha orientadora, Professora Doutora Luciana Musse, pela dedicação e empenho.

Aos meus amigos pela cumplicidade de todos esses anos.

## RESUMO

A presente monografia, inserida no âmbito das Políticas Públicas de Assistência Social, aborda sucintamente o cenário da Assistência Social no Brasil, atendo-se especialmente à questão relativa à política social de transferência de renda, que se concretizou por meio do Programa Bolsa Família.

A pesquisa perpassará por aspectos técnicos, legais, forma e estrutura do programa, suas vertentes e como se encontra no cenário atual.

Por fim, abordaremos aspectos jurídicos que norteiam a Política Pública de Assistência Social de transferência de renda no Brasil a fim de subsidiar o cumprimento do objetivo constitucional de erradicar a pobreza.

**Palavras Chaves: Assistência Social; Programa Bolsa Família e CadÚnico.**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>1 DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>09</b>
1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PRIMEIRA DIMENSÃO – DIREITOS NEGATIVOS (INDIVIDUAIS) .....	09
1.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO – DIREITOS POSITIVOS (SOCIAIS).....	10
1.3 O FENÔMENO DO <i>WELFARE STATE</i> .....	13
1.4 SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	15
1.4.1 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	18
1.5 DO DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	19
1.5.1 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS).....	22
1.5.2 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS).....	23
1.5.3 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	24
<b>2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....</b>	<b>26</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO .....	26
2.1.2 CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS – CADÚNICO E A SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS.....	30
2.1.3. BENEFÍCIOS .....	32
2.2 CONDICIONALIDADES .....	37
2.2.1 DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES.....	38
2.3 CRÍTICAS E SUGESTÕES AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	42
<b>3 JUSTIÇA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....</b>	<b>40</b>
3.1 O OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA.....	43
3.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL .....	47
3.3 O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE .....	50
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar o conteúdo do direito à assistência social no ordenamento jurídico brasileiro, buscando sua correlação com o objetivo constitucional elencado no art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, a saber: “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*”, bem como uma análise de um dos instrumentos utilizados para materializar esse objetivo - Programa Bolsa Família.

Em relação ao Programa Bolsa Família – PBF, o trabalho visa analisar o seu papel e a sua eficiência como política pública que tem por objetivo inicial a garantia de uma renda mínima as família beneficiárias consideradas pobres ou extremamente pobres a fim de que após suprir os mínimos necessários à condição de ser humano como, por exemplo, a alimentação, as famílias tenham autonomia para sair da zona de extrema pobreza e pobreza e, a longo prazo, garantir uma vida minimamente digna.

Para tanto, inicialmente, é necessário algumas considerações sobre o tema da Assistência Social no Brasil, sua trajetória e as suas implicações. Este trabalho visa ainda contribuir para uma melhor compreensão sobre os conceitos que envolvem a política pública de transferência de renda no Brasil, diante da postura atual de se alcançar um Estado de bem estar social para todos, minimizando a desigualdade social. No entanto, não será afastado do trabalho um olhar crítico sobre o programa.

Será necessário abordar também a legislação ordinária referente ao tema, como a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS n 8. 742/93, a Política Nacional da Assistência Social - PNAS, suas vertentes, propostas, meios de concretização dos objetivos elencados e na atual conjuntura o que precisa ser revisto, críticas e sugestões.

Por fim, trataremos de maneira detalhada do assunto - Programa Bolsa Família, instituído pela lei nº 10.836/2004 que é um dos instrumentos de maior notoriedade da Política Pública de Assistência Social de Transferência de Renda no Brasil, atualmente.

O trabalho jurídico sobre o tema se justifica por que a Constituição Federal traça como um dos seus objetivos iniciais e por isso prioritário a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. E esse objetivo esta intimamente ligado ao direito fundamental à Assistência Social. Trataremos ainda de noções de

justiça social e mínimo existencial bem como esclareceremos a vertente de desenvolvimento econômico e sua co-relação com os critérios de aumento de renda.

A metodologia utilizada ao longo da pesquisa é a bibliográfica e documental, de cunho interdisciplinar, já que a problemática aqui enfrentada requer olhares diversos de saberes como o próprio Direito, Serviço Social e Políticas Públicas.

## 1 DIREITOS HUMANOS

A conquista dos Direitos Humanos é fruto de um longo processo histórico de acumulo de direitos necessários ao indivíduo por sua essência humana e necessidade de liberdade e igualdade.

Trata-se de Direitos Fundamentais, caracterizados pela inviolabilidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade e universalidade.

### 1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PRIMEIRA DIMENSÃO - DIREITOS NEGATIVOS

Os Direitos Fundamentais classificam-se em dimensões, levando em consideração o modelo de Estado adotado em cada uma delas. Os direitos relativos à época, século XVIII, eram denominados direitos negativos, cuja efetivação exigia a não-intervenção do Estado nas relações sociais, assegurando a liberdade dos indivíduos. Nessa dimensão de direitos o Estado devia se abster, para garantir a efetivação dos direitos. Trata-se dos direitos civis e políticos, estampados na Declaração da Virgínia, de 1776 (Estados Unidos) e na Declaração dos Direitos do Homem, de 1789 (França). (DINIZ, 2008).

Ingo Wolfgang Sarlet menciona com maestria os direitos de primeira dimensão como fruto do movimento liberal do século XVIII:

“Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII, demarcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direito de defesa, demarcando uma zona de não – intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder”. (SARLET, 1998, p.48).

Ou seja, tratava-se do legítimo poder de resistência dos indivíduos de toda e qualquer exacerbação do soberano. Ainda que o monarca fosse escolhido por “Deus”, ainda assim, sua atuação teria limites. Era o direito a não intervenção Estatal na propriedade privada. Sarlet, ainda afirma em publicação mais recente:

“Os direitos fundamentais podem ser conceituados como aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentabilidade material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentabilidade formal), bem como as que, pelo seu objeto e significado, possam lhes ser equiparados, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui consideramos a abertura material consagrada no art. 5º, § 2º, da CF/88 (LGL 1998/3), que prevê o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos, decorrentes do regime e dos princípios da Constituição, bem como direitos expressamente positivados em tratados internacionais”. (SARLET *apud acta* CASTRO e OLIVEIRA, 1999, p.97).

Trata-se das premissas estruturais de um Estado Democrático de Direito, são os anseios de uma conquista histórica.

No entanto, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, expõe em seu livro que:

“A garantia dos direitos fundamentais enquanto direito de defesa contra intervenção indevida do Estado e contra medidas legais restritivas dos direitos de liberdade não se afigura suficiente para assegurar o pleno exercício da liberdade”. (MENDES; BRANCO, 2011, p. 674).

Podemos concluir que assegurar somente que o Estado deixe de intervir indevidamente na esfera privada não se faz eminentemente suficiente para consolidar um direito de liberdade pleno.

## 1.2 DIREITOS FUNDAMENTAIS DE SEGUNDA DIMENSÃO - DIREITOS POSITIVOS OU SOCIAIS

Com a ocorrência da Primeira Guerra Mundial e a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, houve o declínio do liberalismo e a ascensão do Estado do Bem-Estar Social. Esse modelo econômico consistia na intervenção estatal no sentido de regular a economia capitalista, afastando dessa forma um modelo exacerbado de Estado Liberal. (DINIZ, 2008).

Noberto Bobbio, em sua obra intitulada **A era dos Direitos**, menciona:

“Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar

para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas como autonomia – tiveram, como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores – como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado”. (BOBBIO, 1992, p.32-33).

Ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, houve o reconhecimento de novos direitos que se somaram com os direitos de primeira dimensão, são os chamados Direitos Sociais, que são Direitos Positivos, no sentido de exigir do Estado uma prestação, um “*facere*”, pressupõem uma intervenção do Estado, que pode ser uma prestação de índole material ou uma prestação de índole normativa. Nesse sentido, cabe frisar, que a prestação de índole normativa se refere ao legislador que deve necessariamente prever no ordenamento jurídico ações de incumbência Estatal. Já a prestação de índole material se define quando o Estado executa a prestação. (DINIZ, 2008).

No entanto, Gilmar Mendes e Paulo Branco expõem com maestria em seu livro que:

“A garantia dos direitos fundamentais enquanto direito de defesa contra intervenção indevida do Estado e contra medidas legais restritivas dos direitos de liberdade não se afigura suficiente para assegurar o pleno exercício da liberdade”. (MENDES; BRANCO, 2011, p. 674).

Podemos concluir que assegurar somente que o Estado deixe de intervir indevidamente na esfera privada não se faz eminentemente suficiente para consolidar um direito de liberdade pleno.

O objeto dos direitos fundamentais de segunda dimensão é exatamente essa prestação a que se obriga o Estado. Assim, por exemplo, para concretizar um dos direitos elencados como de assistência social, o Estado precisa prever tal direito/garantia em lei – prestação normativa – e, mais conceder por meio de alguma entidade executora meios do indivíduo destinatário da assistência prover a sua própria

manutenção ou de tê-la provida por sua família. Prestação de índole material. (DINIZ, 2008).

A falta de existência de lei pode se revelar severa afronta aos direitos fundamentais. “A concretização dos direitos de garantias às liberdades exige, não raras vezes, a edição de atos legislativos, de modo que eventual inércia do legislador pode configurar afronta a um dever constitucional de legislar” (MENDES; BRANCO, 2011, p.675).

No entanto, com os Direitos Sociais, buscava-se não somente a efetivação das liberdades individuais, mas também a igualdade de todos perante a lei e o Estado, pois o capitalismo e o liberalismo estavam criando sérias desigualdades econômicas e sociais entre os cidadãos. (DINIZ, 2008).

Nesse sentido, com a essencialidade coletiva imbuída no bojo dos Direitos Sociais, passou-se a entender que a proteção social era dever da sociedade como um todo, apresentando o caráter de solidariedade presente até hoje, pelo qual todos devem contribuir para que os necessitados de amparo possam tê-lo. (CASTRO, 2014).

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, os Direitos Sociais ganharam posição de destaque na seara constitucional, o legislador previu dentre vários direitos sociais como saúde, educação e segurança, o direito à assistência social aos desamparados, que é o tema deste trabalho, a saber:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição”. (grifo nosso).

A Constituição Federal ficou conhecida também por ser uma Constituição voltada para o social, pois por todo texto constitucional é visível a preocupação com a coletividade. Dessa forma pretende o Estado, ao menos, hipoteticamente, melhorar a condição de vida das classes sociais menos favorecidas de modo a alcançar a concretização da igualdade social.

### 1.3 O FENÔMENO DO *WELFARE STATE*

A definição de “*Welfare State*” pode ser entendida como um conjunto de benefícios sociais, promovidos pelo Estado, com a finalidade de garantir avanços das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, com o objetivo de suprir a sociedade de amparo social que se reverte em: segurança aos indivíduos para garantir um mínimo de bens materiais e um padrão de vida, que possa enfrentar os efeitos negativos de um sistema essencialmente capitalista, que por vezes se mostra selvagem com os menos favorecidos. (GOMES, 2006).

A exemplo da aplicação dessa linha de raciocínio podemos mencionar, já no século XVIII, o Código Prussiano (alemão), que anunciava um sistema de proteção social aperfeiçoado por Otto Eduard Leopold von Bismarck, um diplomata prussiano e personalidade de destaque à época. Esse sistema de proteção social preconizava a função exclusiva do Estado em garantir políticas públicas que pudessem aliviar as privações dos menos favorecidos. *Bismarck* tinha uma preocupação assentada no desenvolvimento do sistema de proteção social. Em 1883, foi aprovada a Lei de Seguro-Saúde a fim de integrar um sistema único as principais categorias de trabalho. Em 1884, foi instituída a Lei do Seguro-Acidente, e em 1889 foi institucionalizada a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez. (GOMES, 2006).

Ademais nesse sentido, em 1907, na Inglaterra, foi promulgada a lei de cobertura à invalidez, à doença, à aposentadoria voluntária e a previsão de desemprego, tornando-a, na época, o país mais avançado em termos de legislação previdenciária. (CASTRO, 2014).

Outro país que merece destaque e relevância no assunto de bem estar social é os Estados Unidos da América. Após a grande crise financeira ocorrida em 1929 com queda da Bolsa de New York, houve grande notoriedade do programa *New Deal*, instituído no governo de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). O programa não se limitou à apenas alguma medidas de política econômica, mas instituiu a criação de um sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; seguro-desemprego; e fortalecimento de auxílio

financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência. (GOMES, 2006).

No entanto, percebe-se que antes da II Guerra Mundial, poucos eram os países que reuniam condições suficientes que pudessem caracterizar o surgimento de um Estado de bem-estar social. Conforme visto uma das primeiras sociedades a implementar um modelo próximo ao conceito acima descrito foi a Alemã. (GOMES, 2006).

O termo *Welfare State*, tornou-se significativo após a II Guerra Mundial, o Estado de Bem Estar Social seria uma proposta estatal para implementar e financiar planos de ações destinados a promover os interesses sociais e coletivos de uma determinada sociedade. Objetivava principalmente combater: a escassez de recursos essenciais ao indivíduo, à doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. (GOMES, 2006).

Vale ressaltar, que os planos previdenciários à época eram influenciados pelo modelo de *Bismarck* e eram denominados de sistema *bismarckiano*, nesse programa previdenciário somente contribuíam os empregadores e os próprios trabalhadores empregados, em uma poupança compulsória, abrangendo apenas a proteção dos assalariados contribuintes. Dessa forma, embora o seguro social fosse imposto pelo Estado, ainda faltava à noção de solidariedade social, haja vista, não haver a previsão de proteção social àqueles que não contribuíam. (CASTRO, 2014).

Diante dessa falha, na Inglaterra, o Lord William Henry Beveridge, foi designado pelo governo britânico para reexaminar os sistemas previdenciários, e a partir de 1944, houve significativas alterações naquele país pelo chamado *Plano Beveridge*. Este plano criou um sistema universal, com objetivo de participação compulsória de todos os indivíduos. Tratava-se da verdadeira noção de Seguridade Social. O sistema *beveridgeano*, é o sistema que toda sociedade contribui para criação e manutenção de um fundo previdenciário, do qual são retiradas as prestações para aqueles que venham a ser atingidos por algum evento que causa-se dano a sua subsistência. (CASTRO, 2014)

Para esse seguimento a proteção social não se limita a tão somente os trabalhadores, mas também, de modo universal a todo cidadão, independente de contribuição. “Um sistema que enfatize funções redistributivas, objetivando também a redução da pobreza pode ser qualificado por Beveridgeano”. (CASTRO, 2014).

No entanto, no contexto brasileiro não se pode mencionar que houve a plena aplicação dos ideais acima descritas. O que é certo que o Estado brasileiro durante todo processo histórico de formação e estruturação das formas de Estado moderno, não se tenha implementado mais do que apenas algumas políticas de bem-estar social. (GOMES, 2006).

O modelo de bem estar social nada mais é do que um objetivo a ser alcançado a médio e longo prazo. Não existe estado de bem estar social pleno. Existe sua aplicação em maior ou menor proporção.

#### 1.4 SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Ordem Social esta elencada no art. 193 da Constituição Federal, e tem como base o trabalho, e como objetivo alcançar o bem-estar e a justiça social. Logo abaixo, no capítulo II e art. 194 do texto constitucional há a definição do conceito de Seguridade Social, como: “Conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A ideia de atuação dos poderes públicos em conjunto com a sociedade civil faz presumir que a solidariedade é fundamento da seguridade social. (SANTOS, 2010).

A Seguridade Social é um objetivo a ser alcançado pelo Estado brasileiro, que deve atuar de forma precípua e simultânea nas áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social. “O termo Seguridade Social é um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado”. (IPEA, p. 21, 2009).

Dessa forma, a Constituição Federal previu que as contribuições sociais devem custear as ações do Estado nas três áreas, e não somente na área da Previdência Social que é contributiva. (CASTRO, 2014).

Como já mencionado acima a Seguridade Social é idealizada por meio de um tripé constitucional: Saúde, Previdência e Assistência Social.

E tem como objetivos constitucionais, no Brasil:

- ✓ Universalidade da cobertura e do atendimento;
- ✓ Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- ✓ Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- ✓ Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- ✓ Equidade na forma de participação no custeio.

Nos termos do art. 196 da CF, o texto constitucional elenca como integrante da seguridade social, a saúde:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A saúde deverá ser prestada a todos sem qualquer distinção, pois possui caráter universal. Como direito constitucionalmente garantido e sua política já formulada, ainda que precariamente, o Estado deve oferecer suporte para que as pessoas cuidem de sua saúde de forma preventiva e também após ser acometida por algum evento de doença. A utilização dos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) é direito de todos os cidadãos brasileiros, independente de contribuição à rede pública de saúde.

O Sistema Único de Saúde segue as seguintes diretrizes, a saber:

- ✓ Descentralização;
- ✓ Atendimento Integral;
- ✓ Participação da Comunidade;

- ✓ Gratuidade; e
- ✓ Universalidade.

Em seguida, há previsão no texto constitucional do Instituto da Previdência Social, que esta organizada nos termos do art. 201 da Constituição Federal sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) engloba necessariamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja, todos aqueles com relação de emprego regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Esse regime geral é orientado pela Lei nº 8.123/1991, intitulada lei de “Plano de Benefícios da Previdência Social”. Ressalta-se, que o RGPS, nos termos do art. 201 da Constituição Federal, não abrange a totalidade da população, mas tão somente aqueles que, mediante contribuição e nos termos da lei, fizerem *jus* aos benefícios. (CASTRO, 2014).

Em relação ao caráter contributivo, vigora o princípio da solidariedade, que impõe a todos que compõe a sociedade devem colaborar para cobertura dos riscos provenientes da limitação que possa vir a ocorrer com a capacidade laboral do trabalhador. No Brasil, as contribuições são reunidas em um fundo único, que serve para pagamento das prestações no mesmo período, a quem dele necessitar, a depender do evento ocorrido. (CASTRO, 2014).

No que tange a filiação obrigatória/compulsória, temos que filiação é o vínculo jurídico que estabelece entre pessoas que contribuem como segurados para Previdência Social direitos e obrigações. A filiação decorre de forma automática quando o trabalhador exerce atividade remunerada para os segurados obrigatórios. (CASTRO, 2014).

A Previdência Social será acionada quando o indivíduo segurado não puder prover o seu sustento ou de sua família em razão de eventos como: desemprego, doença, invalidez, morte ou outra causa. A ele ou sua família, será garantido o pagamento de um benefício mensal correspondente ao evento ocorrido. (SANTOS, 2010).

“A Previdência Social é portanto, o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento”. (CASTRO, 2014 p.27).

Seu objetivo é garantir uma proteção securitária mínima e relativamente padronizada – condições mínimas de existência digna. Ressalta-se, que não há o objetivo de manter o padrão de vida do trabalhador contribuinte em atividade, mas sim, evitar seu perecimento e de sua família durante a ocorrência do evento de incapacidade temporária ou permanente.

A competência para legislar sobre a matéria é concorrente entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 24, XIV e XV, c/c 30, II, da CF/88).

#### 1.4.1 FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Em relação a seu financiamento a Constituição Federal prevê que as ações dessa política serão custeadas por parcelas dos entes federados, bem como as contribuições previstas no art. 195 da Constituição Federal, a saber:

“A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

- a) a receita ou o faturamento;
- b) o lucro;
- c) II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
- d) III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- e) IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar”.

A competência para estabelecer contribuições previdenciárias não é privativa da União. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tem legitimidade para instituir regimes de previdência próprios para seus servidores, mas não tem competência para instituir regimes previdenciários para trabalhadores da iniciativa privada, pois esta é exclusiva da União. (CASTRO, 2014).

## 1.5 DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ainda que abarque parcela considerável da população, a previdência social, não atende as necessidades da população mais carente. Os idosos que nunca contribuíram, os inválidos que em razão de sua enfermidade não podem desempenhar atividade laborativa e os menores carentes, a esses o Estado deve outra forma de proteção. Neste campo, o Estado não exige nenhum tipo de contribuição dos beneficiários, trata-se do instituto da Assistência Social.

No texto constitucional, nos termos do art. 203, há o estabelecimento de que a Assistência Social deverá ser prestada tão somente a quem dela necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. Trata-se de política social destinada a assegurar, de forma gratuita, proteção aos desamparados.

E tem por objetivos, conforme ainda descreve o art. 203, da Constituição Federal:

“I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

“V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Visando garantir dessa forma os *mínimos necessários* à sobrevivência do indivíduo, a Assistência Social é instrumento de bem-estar.

Ou seja, trata-se de política pública que objetiva reduzir as desigualdades sociais, destina-se ao enfrentamento da pobreza e a promoção e universalização dos direitos sociais.

Há ainda na própria Constituição, em seu art. 204, a previsão de que a política de Assistência Social deve ter caráter descentralizado política e administrativamente visando ações com participação popular.

A Assistência Social é uma política pública idealizada e desenvolvida para que o Estado, na condição de agente provedor realize prestações sociais fundamentais à dignidade da pessoa humana, para proporcionar às pessoas que necessitam condições mínimas de existência digna.

O direito à Assistência Social foi elencado na Constituição Federal de 1988 de forma expressa nos artigos 6º, 194, 203 e 204. A ideia de que a Assistência Social deve ser prestada àqueles que dela necessitarem, já era prevista em outras constituições, mas a elevação desse direito, como direito fundamental à ações positivas do Estado é notoriamente recente.

A Constituição Alemã de 1919 – Constituição de Weimar foi a primeira a incluir os direitos sociais no seu texto, bem como a Constituição Espanhola de 1931, influenciando dessa forma a Constituição Brasileira de 1934, marcada pela ampliação e notoriedade dos direitos sociais no país. Antes de 1934 a Assistência Social era tratada como filantropia, caridade, um verdadeiro favor estatal, pois não era obrigação legalmente instituída. Ou seja, inexistia o direito à assistência social simplesmente por falta de previsão normativa.

Em 1935, a lei nº91, editada pelo então Presidente da República, Getúlio Vargas, determinou que algumas organizações, inclusive de Assistência Social, seriam de utilidade pública, e permitiu o repasse de recursos públicos a essas entidades. Já em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), viabilizando dessa forma a integração das políticas sociais junto à sociedade civil.

Como já mencionado acima, somente com a edição da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social foi elevada a condição de direito fundamental

expresso. A definição de sua área de atuação ganhou contornos institucionais para a viabilização da Política por meio da Lei nº 8.742/93 (LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social), que a definiu como:

“Direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que **provê os mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.” (grifo nosso).

O conceito de Assistência Social é divergente de Previdência Social, pois, segundo o art. 203 da Constituição Federal, aquela será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição. Ou seja, só será alvo dessa política pública aqueles cidadãos que não tiverem o *mínimo existencial* e nem tê-lo provido por sua família. (ALBUQUERQUE, 2013).

A Assistência Social é um direito social, essencialmente pela sua genuína característica passiva: exige um fazer estatal, uma ação positiva que é delegada ao poder público, deve ser prestada sob forma de ações, benefícios e programas sociais que tornem concretos os objetivos constitucionais.

Pela forma disposta na Constituição e pelo conteúdo em si, colocados como forma de objetivos, não resta dúvida de tratar-se de normas programáticas, ou de eficácia limitada, a saber: “São normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional”. (LENZA, 2008, p.137).

No entanto, essa discussão encontra-se relativamente sem fundamento quanto à Assistência Social, pois houve a edição de sua lei mestre em um breve lapso histórico de tempo, após a promulgação da constituição, cinco anos, em 1993.

O texto constitucional procurou dar um novo significado à Assistência Social brasileira. Ela passou, a partir de 1988, a possuir contornos institucionais de uma política pública baseada em critérios democráticos de deliberação participativa. (CHAVES, 2013).

Essa nova estrutura buscou afastar o caráter essencialmente filantrópico da Assistência Social e traçou novas diretrizes sobre o tema. Primando por um novo significado de Justiça Social e Estado Democrático de Direito.

### 1.5.1 POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)

Trata-se de uma política pública, que atua em conjunto com políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando o seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais aos necessitados e a universalização dos direitos sociais.

Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão”. (Ministério do Desenvolvimento Social, 2005).

Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social tem por objetivos:

- ✓ Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- ✓ Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

✓ Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

### 1.5.2 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, criado pela LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742/93, é órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS).

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social são de caráter permanente e de composição paritária entre Governo e sociedade civil, as quais estão previstas da seguinte forma:

- a) Conselho Nacional de Assistência Social;
- b) Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- c) Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- d) Conselhos Municipais de Assistência Social.

A composição do Conselho Nacional de Assistência Social está prevista no art. 17 da LOAS, a saber:

“Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.”

Atualmente o Conselho Nacional é liderado por 1 (um) dos seus 18 (dezoito) membros integrantes, ele é eleito para mandato de 1 (um) ano, sendo permitida uma reeleição pelo mesmo período. Há também a existência da figura de uma Secretaria Executiva. (CNAS, 2014).

Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. (CNAS, 2014).

### 1.5.3 DO FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento de uma política pública é uma das partes mais importantes para sua realização. A aplicação, alocação e execução dos recursos são essenciais à consecução finalista da proposta Estatal de atingir os objetivos institucionais.

Conforme elencado pela Constituição Federal, as políticas de seguridade social devem necessariamente ser financiadas com a participação de toda sociedade, mediante recursos da União, Estados e Municípios bem como dos recursos oriundos das contribuições sociais.

Os recursos federais são alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os recursos do Distrito Federal são alocados no Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF) e os recursos estaduais são alocados nos Fundos Estaduais de Assistência Social. (MDS, 2014).

Dessa forma, para execução dos serviços socioassistenciais da PNAS, os recursos do FNAS são transferidos regularmente aos fundos estaduais e municipais. Esse repasse é feito mediante convênio com entidade financeira, no caso em tela, a Caixa Econômica Federal, que é o agente operacionalizador da política, atualmente.

A gestão e implementação da Política Nacional de Assistência Social ocorre por meio do Sistema Único de Assistência Social, que é regido por sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que traça condições gerais de transferência de recursos aos Estados e Municípios. (MDS, 2014).

Após a tipificação e estruturação da Política Pública de Assistência Social, foi necessário criar instrumentos que implementasse e efetivasse os objetivos da política. Nesse sentido, foram desenvolvidos programas sociais a fim de concretizar esses objetivos, entre eles, destaca-se o Programa Bolsa Família que é tema deste trabalho.

## 2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais é um dos grandes desafios da sociedade brasileira. Para poder superá-lo, é indispensável que o Estado formule e execute políticas públicas que garantam direitos sociais e o pleno exercício da cidadania. (MDS, 2013).

Com esse propósito foi formulado e implementado o Programa Bolsa Família (PBF), que é um programa social de transferência de renda inicialmente criado para dar apoio e alívio imediato às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

“Tinha como objetivo contribuir para inclusão social de milhares de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza”. (CAMPELO; NERI 2013, p.15).

Nesse sentido, tomou corpo o objetivo constitucional de erradicar a pobreza, ainda que de forma embrionária.

### 2.1 BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No contexto da América do Sul, quanto ao assunto proteção social o Brasil não deve ser considerado um país extremamente atrasado.

Em 1923, a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682/1.923), criou o sistema previdenciário, que este ano completa 91 (noventa e um) anos, sendo um dos mais antigos e consolidados da região. Essa lei criou caixas de aposentadorias e pensões. O atendimento previdenciário, até o início da década de 1930, restringia-se a poucas categorias de trabalhadores e organizava-se por intermédio de acordos de seguro estabelecidos entre empregados e empregadores, no âmbito da empresa privada. A partir de 1930 foi criado um sistema de previdência que se restringia aos institutos de aposentadorias e pensões. No entanto, no período que vai do segundo

governos Vargas ao Golpe Militar de 1964, não houve muitos avanços rumo à construção de um sistema de seguridade social. (GOMES, 2006).

Já na década de 1970 surgiram os primeiros benefícios assistenciais voltados a idosos e deficientes em situação de pobreza. (CAMPELO; NERI, 2013).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um significativo impulso à institucionalização de benefícios de caráter contributivo voltado aos trabalhadores rurais e benefícios assistenciais voltados aos idosos e deficientes em situação de pobreza. Já à época era socialmente aceitável que essas pessoas pudessem contar com alguma forma de proteção social estatal.

Porém a Constituição deixa claro que a proteção social deverá abranger à família, à infância e à adolescência, no que tange a segurança de renda. Mesmo assim o sistema de proteção da década de 1990 deixava de fora a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e, especialmente as crianças.

No Brasil, a concentração de renda se faz eminentemente presente até os dias de hoje, o que ocasiona conseqüentemente a elevação das desigualdades sociais. Neste cenário, com o objetivo constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, o Governo Federal iniciou nos anos 2000 uma série de programas sociais de transferência de renda para combater a miséria no país. Inicialmente era a garantia de uma renda mensal mínima, visando aliviar de forma imediata a fome e a situação de extrema pobreza.

Em 2001, por meio da lei complementar nº 111 de 6 de julho, foi instituído o fundo de combate e erradicação da pobreza no Brasil, a saber:

“Art. 1º O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para vigorar até o ano de 2010, tem como objetivo viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida”.

Um dos programas pioneiros nessa política de transferência de renda foi o Programa Nacional de Renda Mínima, que estava vinculado à educação, mais

conhecido como “Bolsa Escola” criado pela Lei 10. 219/2001, ainda na gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. O programa atuava precipuamente no âmbito municipal com parceria direta da esfera federal, e tinha como fundamento o preceito constitucional de direito à educação por meio de acesso e permanência das crianças na escola.

Semelhante à área da educação, a saúde também aderiu à forma acima instituída e pela Medida Provisória nº 2.206/2001, foi criado o Programa Renda Mínima vinculado à Saúde – “O Bolsa Alimentação”, consistia na promoção de condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de 6 (seis) meses a 6 (seis) anos de idade, por meio da complementação de renda para melhorar a alimentação familiar.

Em janeiro de 2002, foi criado mais um programa por meio do Decreto nº4. 102/2002, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia o denominado “Auxílio Gás”, destinado a subsidiar o preço do gás às famílias de baixa renda.

Outro importante programa dessa política foi o PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), criado pela Lei Nº 10.689/2003, que estava vinculado às ações de combate a fome.

Todos esses projetos foram criados a fim de minimizar a dívida social do país, quanto à população pobre e extremamente pobre ante a falta de condições e oportunidades experimentadas ao longo da história do país.

Em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei 10.836/2004, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas Bolsa Escola, Alimentação, Programa Auxílio Gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Cartão Alimentação).

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada, criado e implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no início da gestão do governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

De acordo com o art. 4º do Decreto 5.209/2004 (Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências) são objetivos básicos do PBF com relação aos seus beneficiários:

“Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;

III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”.

Neste contexto são beneficiados pelo Programa e tem perfil para poder receber os benefícios às famílias cuja renda *per capita* mensal seja inferior a R\$ 77,00 (setenta e sete reais) – Famílias Extremamente Pobres e R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) – Famílias Pobres que estejam inseridas no CadÚnico. (Valores atualizados conforme recente alteração introduzida pelo Decreto nº 8.232/2014).

O Programa Bolsa Família possui três eixos principais: a Transferência de Renda, Condicionalidades e Ações complementares. A **transferência de renda** objetiva promover o alívio imediato da situação de pobreza. Trata-se de garantir uma renda mínima para que o indivíduo beneficiário possa adquirir suprimentos básicos a sua existência e de sua família. Já **as condicionalidades** objetivam reforçar o acesso a direitos sociais fundamentais básicos como o acesso a Saúde, Educação e Assistência Social das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Por fim, as **ações complementares** que objetivam o desenvolvimento das famílias com foco na superação da situação de vulnerabilidade. (MDS, 2013).

## 2.1.2 CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS CADÚNICO E A SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS

No início dos anos 2000, o Governo Federal executava diversas ações de transferência de renda direcionadas às famílias com perfis de renda similares. Esses programas utilizavam diferentes cadastros para selecionar seu público alvo, o que acabava acarretando dificuldades na coordenação de ações. A falta de informações integradas em um único cadastro causava inconsistências nas concessões dos benefícios.

Em 2001, por meio do decreto nº 3.877, foi criado o formulário de Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal ou (CadÚnico). Trata-se de um instrumento que viabilizaria ao Governo Federal cadastrar, identificar e localizar as famílias brasileiras de baixa renda e sua situação socioeconômica. Trata-se de uma base de dados utilizada pelo governo com a finalidade de mapear a parcela mais vulnerável da população. (MDS, 2013).

Para o CadÚnico, interessa as famílias que tenha a renda mensal familiar de até meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos como renda familiar total. Há ainda a possibilidade de cadastramento de famílias com renda familiar superior, mas o cadastramento vai depender do tipo de programa almejado pela família. (MDS, 2013).

Em 2003, a partir da integração dos Programas de Transferência de Renda, como já mencionado acima, é que o CadÚnico veio a se concretizar, ou seja, com a criação do Programa Bolsa Família (PBF). A própria legislação que criou o PBF, definiu o CadÚnico como instrumento de identificação de beneficiários. No entanto, o Governo Federal utiliza o cadastro para identificar beneficiário de diversos programas sociais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). (MDS, 2013)

Ao longo da última década o CadÚnico vem ganhando espaço como um indispensável instrumento de gestão de programas sociais voltados à população de baixa renda. Dentro de sua base de dados há informações como: composição

familiar; endereço e características do domicílio; se a família possui acesso aos serviços públicos de água e energia, sua renda mensal, entre outros dados que importam na gestão e aplicação de programas sociais que visam o público de baixa renda. (MDS, 2013)

Com a edição do decreto nº 6.135/2007, e a publicação da portaria nº 177, em 16 de junho de 2011, a legislação do CadÚnico foi aperfeiçoada. Dessa forma, tem-se evitado a multiplicidade de registros havendo significativa melhora na qualidade das informações coletadas. (MDS, 2013).

Até meados de 2013, a base nacional do CadÚnico possuía informações de aproximadamente 40% da população brasileira. Por isso, ele é considerado um mapa representativo das famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social.



Fonte: MDS, 2013.

Para implementação e gestão uniformizada do CadÚnico, foi necessário definir alguns conceitos básicos:

**FAMÍLIA** – É a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras, que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por ela, todas moradoras em um mesmo domicílio. É necessário que as pessoas residam no mesmo domicílio e compartilhem renda ou despesa para serem consideradas de uma mesma família. (MDS, 2013).

**RENDA FAMILIAR** – Deve ser compreendido como a soma dos rendimentos brutos de todos os componentes da família, ou seja, todo dinheiro que entra para a família no mês, sem descontos. Nesse cálculo, são considerados os rendimentos do trabalho, de aposentadoria, de pensão, seguro-desemprego, auxílio doença, salário maternidade e BPC. (MDS, 2013).

Conforme mencionado acima, para que uma família seja beneficiada com o (PBF), é necessário que esteja inserida no Cadastro Único. No entanto, o seu cadastramento não implica necessariamente a sua inclusão no programa. O critério principal para selecionar as famílias a integrar o programa é a sua renda *per capita*, naturalmente as famílias com menor renda terão preferência na seleção e serão as primeiras a serem incluídas no Programa. Essa seleção é feita de forma objetiva, automática e imparcial. Esse procedimento conta ainda com dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), executados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (MDS, 2013).

### 2.1.3 DOS BENEFÍCIOS FINANCEIROS DO PBF

O valor percebido por uma família beneficiária leva em conta sua renda *per capita* e a sua composição familiar. É importante para o programa saber a real situação da família. Se na composição há gestantes ou nutrizes, se há crianças e/ ou jovens, bem como suas idades. Em 30 de abril de 2014, por meio do Decreto nº 8.232/2014, os benefícios do Programa foram reajustados no percentual de 10%, considerando a inflação e o poder de compra das famílias pobres. Conforme art. 18 do decreto 8.232/2014, que alterou o decreto nº 5.209/2004 que regulamenta o Programa Bolsa Família, o (PBF), atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e R\$ 77,00 (setenta e sete reais), respectivamente.

Atualmente, o Programa Bolsa Família trabalha com os seguintes tipos de benefícios:

- **BENEFÍCIO BÁSICO:** Consiste no valor mensal de R\$ 77,00 (setenta e sete reais), destinado às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- **BENEFÍCIO VARIÁVEL:** Consiste no valor mensal de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 175,00 (cento e setenta reais) por família que tenha em sua composição: gestantes, nutrizes,

crianças e/ou adolescentes de até 15 (quinze) anos; Esse benefício está limitado à quantidade máxima de 5 (cinco) benefícios por família.

- **BENEFÍCIO VARIÁVEL VINCULADO AO ADOLESCENTE (BVJ):** Consiste no valor mensal de R\$ 42,00 (quarenta e dois reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 84,00 (oitenta e quatro reais) por família. É concedido às famílias que em sua composição tenha jovens entre 16 e 17 anos. Esse benefício está limitado a 2 (dois) benefícios por família.
- **BENEFÍCIO PARA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA (BSP):** É concedido às famílias cuja renda familiar per capita se mantenha igual ou inferior a R\$ 77,00 (setenta e sete reais) mesmo após o recebimento dos benefícios do PBF (Básico, Variável e BVJ). Trata-se da soma necessária para se superar a linha da extrema pobreza. Tem caráter supletivo ou complementar.

Em resumo, os valores vigentes para cada tipo de benefício são:

Tabela 1 – Valores dos benefícios – PBF.

MODALIDADE DE BENEFÍCIO	VALOR DO BENEFÍCIO
<b>BENEFÍCIO BÁSICO</b>	R\$ 77,00
<b>BENEFÍCIO VARIÁVEL</b>	R\$ 35,00
<b>BENEFÍCIO VARIÁVEL VINCULADO AO ADOLESCENTE (BVJ)</b>	R\$ 42,00

Fonte: MDS, 2014.

O valor do BSP não consta na tabela, pois não se trata de um valor fixo e deve ser calculado caso a caso.

O Pagamento dos benefícios é realizado pela Caixa Econômica Federal – CEF, que é o agente operacionalizador do Programa, e se dá por meio de cartão magnético ou depósito em conta bancária diretamente aos beneficiários.

Uma característica interessante do (PBF) é que o pagamento do benefício se dá preferencialmente às mulheres. Ressaltasse que no final de 2013, 93% das Responsáveis Familiares (RF's) eram mulheres, o que acabou por trazer o empoderamento feminino de espaços públicos e privados. (CAMPELLO; NERI, 2013).

“Pode-se afirmar que o programa produz mudanças significativas na vida das pessoas destinatárias do PBF. Uma delas é o início da superação da cultura da resignação, ou seja, a espera resignada da morte por fome e por doenças ligadas a ela, drama constante neste universo espacial”. (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 363).

É notório que o empoderamento feminino se perfaz entre as beneficiárias do programa, tendo em vista, a elevação de sua autonomia através da segurança de uma renda mínima para suprir as necessidades básicas de sua família, que muitas vezes tem o benefício como única fonte de renda. Ademais, o fato do benefício ser pago em dinheiro às famílias possibilita que estas escolham quando e o que adquirir.

No entanto, o (PBF) não se reduz a um simples programa de transferência de renda. Para que as famílias possam permanecer no Programa e se beneficiar das demais políticas públicas existentes, essas devem necessariamente cumprir algumas condições.

## 2.2 CONDICIONALIDADES

Podemos definir condicionalidades como uma relação simbiótica das famílias beneficiárias em relação ao Poder Público. Trata-se de compromissos assumidos pelo público-alvo do Programa com as três frentes da política, a saber: Saúde, Educação e Assistência Social. Por um lado as famílias devem assumir e cumprir compromissos para continuar recebendo os benefícios. Por outro lado, as condicionalidades forçam o poder público a prestar serviços básicos, listados na política, visando dessa forma não se ater simplesmente ao alívio imediato da fome e pobreza, mas viabilizar caminhos para concretizar os objetivos institucionais.

- ✓ **CONDICIONALIDADES DA EDUCAÇÃO:** A gestão do acompanhamento das condicionalidades na área da educação é de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e realizado por

profissionais dessa frente, e, todos os municípios do país, com apoio do Governo Federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Consiste no compromisso da frequência escolar de cada integrante da família que se encontre em idades entre 6 (seis) a 17 (dezesete) anos. As famílias que possuem crianças e adolescentes nessa faixa etária devem estar com membros obrigatoriamente matriculados. Entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos a frequência deve se dar no percentual de 85%. Já os adolescentes entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos devem possuir frequência de no mínimo 75%. (MDS, 2013). Dessa forma, é notório o intuito de se evitar a evasão e abandono escolar pelos jovens alvos da política.

- ✓ **CONDICIONALIDADES DA SAÚDE:** A gestão do acompanhamento das condicionalidades na área da saúde é de responsabilidade do Ministério da Saúde (MS) e realizada pelas equipes de saúde dos municípios com apoio do (MDS). A condicionalidade da saúde consiste em acompanhar o calendário vacinal, do crescimento de crianças menores de 7 (sete) anos, bem como o acompanhamento de gestantes e nutrizes. No que se refere às mulheres na faixa etária de 14 (quatorze) a 44 (quarenta e quatro) anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. (MDS, 2013).
- ✓ **CONDICIONALIDADES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:** Por fim na área de Assistência Social as condicionalidades consistem no acompanhamento de crianças e adolescentes em risco e vulnerabilidade social, bem como aquelas retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), esse público deve participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do (PETI) e obter frequência aos serviços de 85% ao mês. (MDS, 2013).

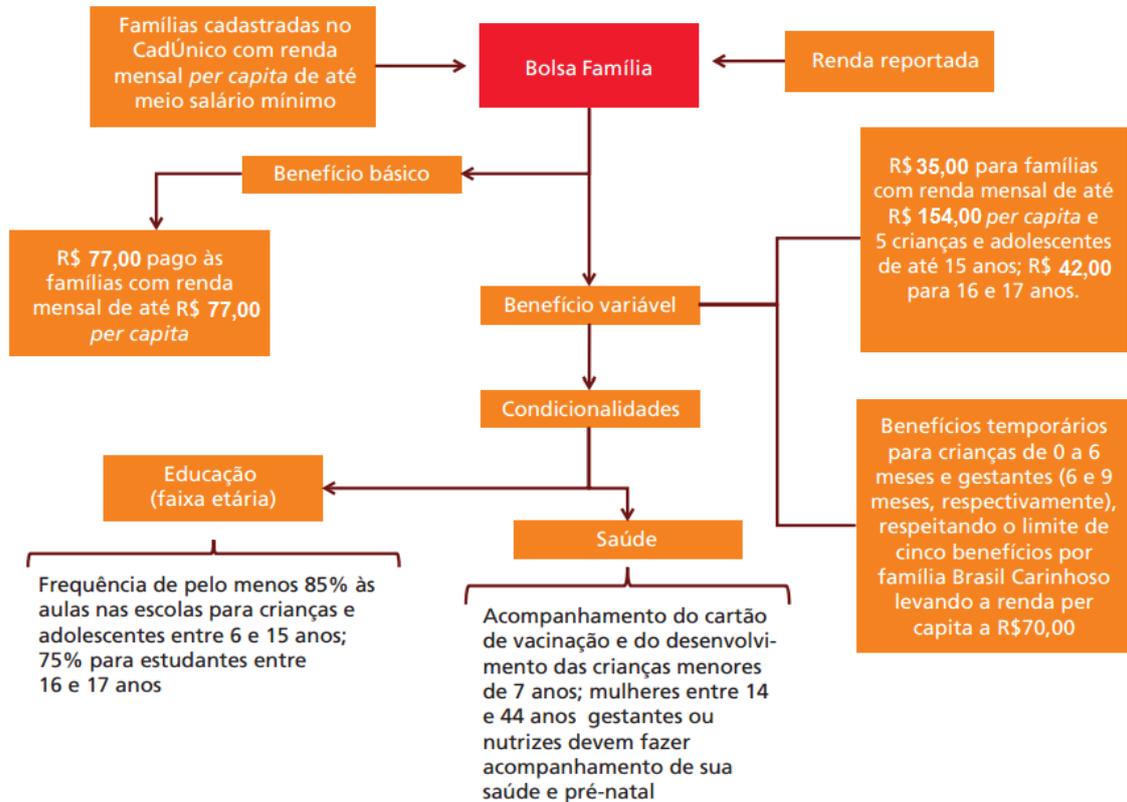
Cabe ressaltar que é essencial que o gestor municipal do Bolsa Família deve se manter articulado com as áreas de educação, saúde e assistência social, para acompanhamento familiar das famílias que forem caracterizadas em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

A formulação dessas condicionalidades teve como base o entendimento de que os problemas dessas famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza não se limitam a falta de renda. Geralmente, os problemas estão associados à redução de direitos básicos e de exercício da cidadania (situação de violência doméstica, dificuldades de manter os filhos na escola ou ausência dos serviços básicos de saúde). É notório que a instituição dessas condicionalidades visa fomentar e mapear a situação socioeconômica das famílias. Uma vez que a família se esforça para cumprir as determinações empreendidas pelo programa, acaba se beneficiando com o uso de mais serviços públicos que são interessantes ao seu perfil.

Sinteticamente o organograma abaixo demonstra a dinâmica do Programa com seus pontos principais:

Figura 1 –Estrutura do Programa Bolsa Família.

## Estrutura do Programa Bolsa Família



FONTE: IPEA, 2013 – Com adaptações.

### 2.2.1 DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES

As famílias que descumprirem as condicionalidades do (PBF), podem ter seus benefícios financeiros afetados. Os efeitos são gradativos, tornando dessa forma possível a identificação das que estão em débito com as condicionalidades do programa a fim de que a causa desses descumprimentos sejam resolvidos. Os efeitos vão desde uma simples advertência por escrito no extrato mensal do benefício ou correspondência escrita, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento do mesmo após o 5º descumprimento. (MDS, 2013).

No caso de famílias que possuam em sua composição adolescentes beneficiados na faixa etária de 16 (dezesesseis) e 17(dezessete) anos, os efeitos do

descumprimento das condicionalidades do jovem (caso não haja frequência escolar mensal de no mínimo 75%) a repercussão negativa só incidirá de forma exclusiva no benefício deste, ou seja, no (BVJ).

A exigência de frequência escolar como condicionalidade contribui para redução do abandono escolar. O monitoramento das condicionalidades da educação fomenta a permanência da criança beneficiária na escola.

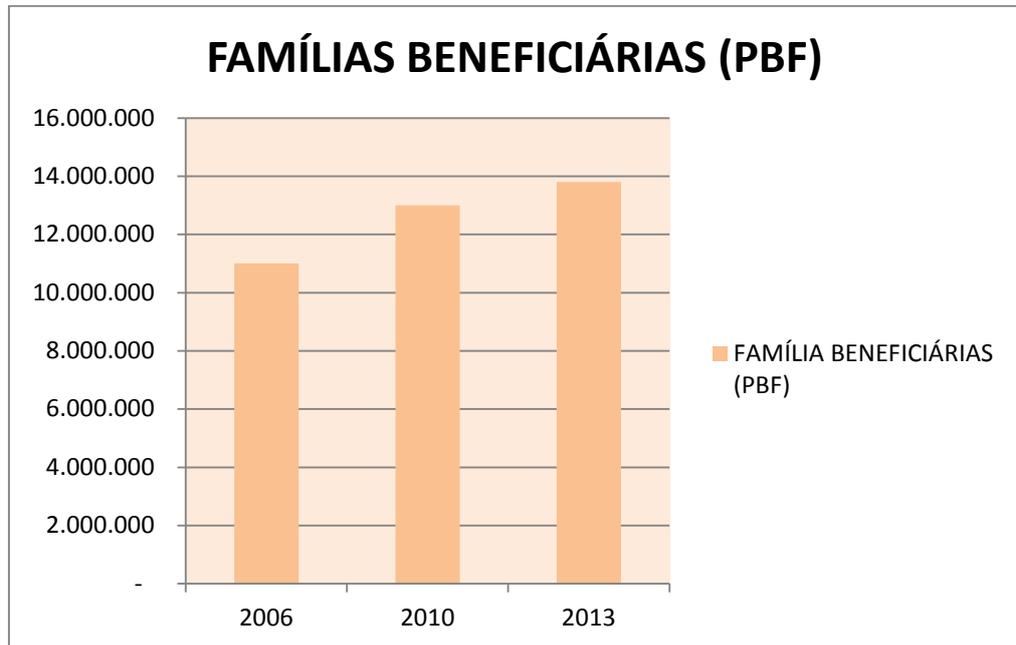
Bimestralmente, cerca de 170 (cento e setenta) mil escolas, são orientadas a prestar informações por meio do sistema “presença” sobre a frequência de 17 milhões de estudantes beneficiários do PBF. (CAMPELLO; NERI).

### 2.3 CRÍTICAS E SUGESTÕES AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Embora seja necessário cumprimento das condicionalidades que envolvem as três políticas (Saúde, Educação e Assistência Social) para fazer parte do programa é notório que há falhas na sua gestão.

Temos que há a preocupação dos gestores do (PBF) em alcançar as famílias que são público alvo da política. É sabido que ao longo dos últimos 10 (dez) anos, o número de famílias alcançadas pelo programa cresceu exponencialmente.

Figura 2 – Quantidade de famílias beneficiárias nos últimos anos.



Fonte: IPEA, 2013.

No entanto, a preocupação em alcançar cada vez mais o maior número de beneficiários não deve ser maior do que alcançar uma política que visa à saída do indivíduo do perfil do programa.

Nesse sentido, frisa-se a necessidade de qualificação intelectual e profissional dos beneficiários, visando dessa forma a real liberdade do indivíduo para garantir seu desenvolvimento e autonomia. Atualmente, a qualificação profissional dos beneficiários não é uma condicionalidade, mas tão somente uma sugestão pouco fomentada, o que ajuda a acirrar as críticas ao Programa que podem ser sintetizadas como “*Não pode dar o peixe, tem que ensinar a pescar*”. É sabido claramente que o benefício vem com o propósito de aliviar de forma imediata a situação de vulnerabilidade das famílias, no entanto, o benefício não deve ser uma forma de renda por tempo indeterminado. Há a necessidade de inserção de mais condicionalidades, haja vista, que essas em resumo e claramente são benéficas aos participantes do programa, mas não o suficiente para formar um ciclo coerente da política. Condicionar a política de transferência de renda por meio da qualificação

intelectual e profissional seria seguramente a forma mais legítima, moral e adequada de se gerir o programa.

Há ainda no bojo da gestão do Programa uma deficiência embrionária e estrutural com relação à seleção e manutenção dos beneficiários no PBF. Atualmente, as informações **autodeclaratórias** que as famílias do Programa prestam ao CadÚnico trazem por si só descrédito da política.

Não há como aferir o percentual de fraudes das informações declaradas no CadÚnico para se ter acesso ao programa. Nesse sentido, há tão somente o procedimento de Averiguação Cadastral que ocorre anualmente de forma sistemática com o objetivo de verificar algumas inconsistências declaradas pelas famílias beneficiárias.

No entanto, o gestor municipal vem se mostrando por diversas vezes desconfortável com a situação de verificar flagrantemente situações contraditórias e ter a orientação de se mostrar passivo ante a situação de ser as informações do cadastro, autodeclaratórias.

Não se trata aqui de afastar do programa aqueles que vivem na informalidade, até por que se trata de parte do público alvo. Mas ao contrário, a exigência de documentação civil para se cadastrar no Programa fomentaria aos beneficiários que mantivessem a sua situação de identificação civil e de sua família como exige a legislação e por tabela reduziria consideravelmente o recebimento indevido de benefícios por famílias que não atendem aos critérios de elegibilidade do programa, haja vista, que mediante documentação pessoal haveria possibilidade de consulta às diversas bases de dados existentes (Receita Federal, Portal da Transparência, Controladoria Geral da União...). Destaca-se aqui que a população de rua não seria afastada do programa, haja vista, ter seu cadastramento realizado de forma diferenciada, respeitando suas peculiaridades.

Ademais, há notoriamente uso do Programa em propagandas eleitorais. Durante as campanhas presidenciais, os candidatos do governo que implementaram e gerem o (PBF), se utilizam do Programa como forma de promoção eleitoral.

Em 20 de setembro de 2014, durante a campanha eleitoral em um comício em São Paulo, a candidata à reeleição Dilma Rousseff fez a seguinte declaração:

“Faltam poucos dias para a eleição. Neste momento, o clima fica um pouco quente e nós sabemos que começa uma série de mentiras e boatos falsos por aí. Para que eles fazem os boatos falsos? Para conseguir convencer o povo, enganando o povo. Por exemplo, tem uns que dizem que o Bolsa Família, nosso programa mais importante, o programa que nós consideramos o programa mais forte para reduzir a pobreza e a desigualdade, junto com o emprego e junto com o aumento de salário, vai acabar”, disse a presidente do PT durante agenda eleitoral no bairro de Santo Amaro, na zona sul de São Paulo”. “Ora, vai acabar se eles forem eleitos. Enquanto eu for presidenta da República, garantir emprego, garantir direito trabalhista, garantir salário, eu vou garantir. Quero dizer para vocês que agora isso vai começar a acontecer, mas nós temos uma arma contra as mentiras e os boatos: a verdade” complementou a petista”. (G1, 2014).

A mera menção de finalização do Programa causa temor às famílias beneficiárias. Diante disso, verifica-se a necessidade dos programas de transferência de renda se tornar em uma política pública efetivamente de Estado, com estruturas e contornos permanentemente assegurados. Deve-se garantir por meio de lei a permanência do programa, independentemente da ideologia da gestão (esquerda ou direita). A ameaça de acabar com os benefícios do programa causa aos beneficiários imensa instabilidade emocional àqueles que realmente necessitam do mesmo. É essencialmente necessário, rever esse modelo implementado. Do contrário, esses programas sempre funcionarão como forma de barganha eleitoral.

Tendo em vista toda discussão acerca da estruturação da Assistência Social no Brasil com foco na política pública de transferência de renda, bem como a formulação e início da implementação de ações que visem a concretizar o objetivo constitucional de erradicar pobreza, passamos a análise de temas pertinentes à situação.

### 3 A JUSTIÇA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal em seus artigos 170 e 193 faz menção aos princípios de justiça social, prevendo o seguinte: "*A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios...*". Ou seja, a atividade econômica não tem por exclusivo objetivo assegurar o crescimento econômico e o empoderamento nacional. Deve principalmente "assegurar a todos, uma existência digna". Conforme os membros de uma sociedade alcancem uma existência digna, o bem comum terá sido concretizado. (BARZOTTO, S/D).

"A justiça social, aquela dirigida à consecução do bem comum, exige de todos, portanto, por meio de seus "ditames", que direcionem os seus esforços, tanto no campo do trabalho como no da livre iniciativa, para criar os bens econômicos que possam ser utilizados como meios de garantir a existência digna para todos". (BARZOTTO, S/D).

Em relação ao conceito de justiça social podemos defini-la como aquela justiça dirigida ao bem comum de fato. Trata-se de igualdade de oportunidades no campo das escolhas dos indivíduos. Quando o legislador constituinte traz no texto esta expressão, pretende ele visualizar um objetivo a ser alcançado.

No que tange ao artigo 193 a Constituição Federal pretende traçar como objetivo da nação, não uma existência digna conforme os ditames de justiça social, mas é o próprio bem-estar social, em sua plenitude, não apenas uma existência digna economicamente, mas uma existência socialmente digna, em todos os sentidos. Ou seja, os objetivos econômicos são valores-meio e os objetivos sociais são valores-fim. (BARZOTTO, S/D).

"O capítulo da ordem social tem como objetivo a justiça social, isto é, devem ser atribuídos a todos os bens (que formam o conteúdo do bem-estar) necessários ao pleno desenvolvimento de sua personalidade. Este objetivo pode ser alcançado por mecanismos típicos da justiça social, atribuindo a todos o mesmo direito, independente de características particulares, ou por meio de mecanismos de justiça distributiva, qualificando o sujeito de direito de um algum modo". (BARZOTTO, S/D).

Nesse sentido, devemos entender o direito a Assistencial Social como mais avançado em relação aos conceitos de justiça social, direito a "*assistência aos desamparados*" do *art. 6º*, como o próprio nome indica, só é devido "a quem dela necessitar" (*art. 203, caput*). Trata-se de justiça distributiva, "a cada um segundo a sua necessidade." (BARZOTTO, S/D).

Sob a perspectiva do tema abordado neste trabalho a definição de justiça social não deve ser entendida de forma limitada. Não se trata tão somente de garantir uma renda mínima as pessoas. Mas garantir efetivamente o amplo e pleno acesso aos serviços públicos e oportunidades que possam garantir ao público alvo da política de transferência de renda e aos necessitados em geral igualdade de oportunidades. Não apenas igualdade formal, mas igualdade material. A garantia de uma renda mínima não deve ser considerada como alcance e efetivação de justiça social, mas tão somente o início da concretização do objetivo constitucional de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades.

### 3.1 O OBJETIVO CONSTITUCIONAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

O Estado Liberal preleciona a efetivação dos direitos humanos em contraposição ao absolutismo exercido pelo tirano. Como já mencionado em outro momento, os direitos humanos são frutos de conquista histórica e surgiram como reação às monarquias absolutistas. Visando limitar a autonomia exacerbada do monarca. (PORTELA, S/D).

Em um Estado Democrático de Direito a concretização e efetividade dos direitos fundamentais deve considerar a finalidade existente em sua determinada Constituição, como por exemplo, no Brasil, o objetivo constitucional de erradicar a pobreza.

O sentido de erradicar a pobreza não deve ser visto tão somente do ponto de vista da renda, a pobreza não consiste apenas em rendimentos. Há nesse contexto sua co-relação com a ausência de oportunidades e de escolhas da população de baixa renda que são de um modo geral consideradas essenciais para se ter uma existência digna.

As causas da pobreza residem numa complicada teia de situações locais conjugadas com algumas circunstâncias. É o produto de fatores econômicos que se mostram a diversos níveis, bem como de uma série de condições sociais que parecem estruturar as possibilidades das pessoas.

“Pobreza transformada em natureza: pobreza transfigurada em imagens que desfiguram diferenças desigualdades e conflitos num território indiferenciado para além da sociedade e, portanto, para além da história. É isso que esclarece o sentido de uma exclusão que se processa na lógica de uma cidadania restrita em que direitos não universalizam”. (TELLES, 2006).

A pobreza tem múltiplas dimensões e muitas delas estão inter-relacionadas, a saber:

- **LIMITAÇÕES DA SAÚDE:** A doença e a deficiência podem impedir as pessoas de trabalhar o tempo inteiro, reduzindo os seus rendimentos a sua potencialidade para sair da pobreza. Uma pessoa doente pode significar problema nos rendimentos, haja vista, a premente necessidade de tratamento com remédios e consultas que muitas vezes se encontram indisponíveis de forma não onerosa. Mas problemas de saúde do responsável pelo sustento da família significam certamente o comprometimento de toda frágil estrutura de uma família de baixa renda. (ANNAN, 2014).
- **BAIXA ESCOLARIDADE:** As famílias que possuem membros menos instruídos tendem a permanecer no ciclo vicioso da pobreza, principalmente se esse membro for o responsável pelos suprimentos da família, pois permanece com baixa qualificação profissional e conseqüentemente baixa renda. Sendo pouco instruída a família, a próxima geração pode vir a continuar a ciclo. (ANNAN, 2014).
- **VIOLÊNCIA ESTRUTURAL:** A violência estrutural se define pelos aspectos de concentração de rendimentos, limitação de acesso a direitos políticos e sociais para amplos segmentos da sociedade, ao desemprego estrutural e à distância que existe entre a Justiça, ou seja, estrutura brutalmente desigual, favorecendo o abismo da injustiça social. (ANNAN, 2014).

- **EXCLUSÃO SOCIAL:** A exclusão social se perfaz quando há uma situação de falta de acesso às oportunidades oferecidas pela sociedade aos seus membros, implica privação de recursos, de participação plena na sociedade e do pleno exercício da cidadania. (ANNAN, 2014).

No entanto, em relação a esse objetivo institucional, atualmente cabe destaque em âmbito internacional a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que existe no Brasil desde a década de 1960, e tem o seguinte conceito:

“É a rede de desenvolvimento global da Organização das Nações Unidas. O PNUD faz parcerias com pessoas em todas as instâncias da sociedade para ajudar na construção de nações que possam resistir a crises, sustentando e conduzindo um crescimento capaz de melhorar a qualidade de vida para todos”. (PNUD, 2014).

O PNUD traçou oito metas de desenvolvimento para o milênio, entre elas: erradicar a extrema pobreza e a fome. No Brasil temos os seguintes dados:

“O Brasil já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008. Mesmo assim, 8,9 milhões de brasileiros ainda tinham renda domiciliar inferior a US\$ 1,25 por dia até 2008. Para se ter uma ideia do que isso representa em relação ao crescimento populacional do país, em 2008, o número de pessoas vivendo em extrema pobreza era quase um quinto do observado em 1990 e pouco mais do que um terço do valor de 1995”. (PNUD, 2014).

A Constituição Federal de 1988 também elencou como objetivo constitucional em seu artigo 3º a erradicação da pobreza e a marginalização bem como a redução das desigualdades sociais. Nesse sentido, o professor José Cretella Júnior aborda o tema, a saber:

“Cabe ao estado à erradicação da pobreza, auxiliando os mais necessitados. Ao lado e, paralelamente à pobreza, mas sem com ela se confundir, embora possa dela ser uma das causas, está a marginalização. Situação daqueles que se encontram “à margem” da sociedade, elegendo critérios e padrões de conduta ou comportamento que não se confundem com os dominantes na sociedade-padrão da qual se desviaram. A pobreza não é causa determinante da marginalização, embora possa ser condição para ela. Por sua vez, pode haver ricos marginais”. (CRETELLA JÚNIOR, 1993, p.162).

Devemos reconhecer que após a promulgação da Constituição Federal houve significativas melhoras nas políticas sociais com o objetivo de erradicar a pobreza no país. O Brasil passou por mudanças em seu quadro econômico, como diminuição da inflação e aumento do poder de compra das famílias, permitindo assim, que a população viesse a melhorar os níveis de vida. (OLIVEIRA, 2001).

“Apesar de possuir grande número de pessoas pobres, o Brasil não é um país pobre, mas tem que superar um quadro de injustiça social e desigualdade. As desigualdades sociais estão presentes em todo o país, o que se reflete em uma posição intermediária ocupada pelo Brasil no ranking de países do Índice de Desenvolvimento Humano. Isso significa que ainda há muitas dificuldades a serem superadas nas áreas de educação, assistência social, saúde, distribuição de renda e emprego”. (UNESCO, 2014).

No entanto, se considerarmos o parâmetro tempo concluiremos que o que o ritmo do Brasil não é dos melhores, levando-se em consideração que a Constituição Federal foi promulgada há aproximadamente 25 (vinte e cinco) anos.

Porém é importante destacar e frisar que:

“Ter como Objetivo Fundamental do Estado, o fim das desigualdades sociais da Nação, significa que não só o Estado deve perseguir incansavelmente a justiça social e o desenvolvimento econômico de seus representados, como os próprios cidadãos têm que exigir dos governantes medidas de combate e controle, que possam vir a melhorar a situação de quem vive a margem da sociedade”. (OLIVEIRA, 2001, p.47).

Infelizmente, a característica genuína das populações, salvo raras exceções, é se manter de forma passiva ante a atuação estatal, por anos fica obscuro na mente dos cidadãos que são eles os detentores do poder e tem total liberdade e legitimidade para exigir do Estado uma atuação que efetive seus direitos. A população não pode se julgar impotente ante ao abandono estatal.

Garantir a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais é um objetivo constitucional e também um direito desse público alvo.

### 3.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL

Como fundamento constitucional insculpido no art. 1º da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana é um valor moral que deve ser lembrado antes mesmo dos conceitos de organização social.

Pressupõe a consideração pela vida e pela integridade humana. O respeito à dignidade não deve ser encarado tão somente como um dever de abstenção Estatal, sob essa ótica é necessário evidenciar que o Estado deve criar mecanismos de proteção do homem, com o objetivo de evitar que este seja tratado como mero instrumento econômico ou político. (TAVARES, 2010).

Ressalta-se que o instituto ganhou contornos universais e influenciou diversas constituições democráticas, como a brasileira. A Declaração Universal de Direitos do Homem a concebeu em seu preâmbulo, a saber:

”Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo... Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla.” (grifo nosso). (ONU, 1948).

A dignidade da pessoa humana é valor que foi defendido durante Revolução Francesa (1789), que se pautava na tríade: liberdade, igualdade e fraternidade.

Fazendo uma análise de cada instituto ideário da Revolução Francesa podemos afirmar que a concretização da liberdade se perfaz, por exemplo, quando o Estado prover mecanismos contra a pobreza a partir de prestações positivas, garantindo dessa forma a liberdade do indivíduo, pois é notório que a miséria, a doença e a ignorância aprisionam o homem. (TAVARES, 2010).

A Igualdade que esta elencada como valor republicano a ser alcançado pelo Estado Democrático Brasileiro, traduz-se na erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, está intrinsecamente relacionados à

capacidade de o Estado proporcionar condições materiais mínimas de acesso aos mecanismos que possam garantir a autonomia privada. (TAVARES, 2010). Nesse sentido, é importante frisar que o Estado deve buscar a efetivação da igualdade material, e não formal. Trata-se de igualdade de oportunidades.

Por fim, em relação à solidariedade podemos exemplificá-la com a obrigação que Estado tem de organizar a repartição básica de riquezas e contribuições, trata-se de medidas que garantem o escoamento mínimo de bens dos grupos mais abastados, para os menos favorecidos.

A posição do indivíduo como membro de uma sociedade se encontra em total desrespeito quando em um dado momento o mesmo encontra-se privado de suas necessidades mínimas, como alimentação, vestuário, higiene e saúde.

Como pilar do ordenamento jurídico do nosso Estado Democrático de Direitos a dignidade da pessoa humana é um dos pilares estruturais fundamentais da organização do Estado brasileiro, previsto no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal. Assegurar a dignidade dos povos presume a autonomia do indivíduo garantindo sua liberdade e a sua autodeterminação ante ao Estado e às demais pessoas. Ingo Wolfgang Sarlet propôs uma conceituação jurídica para a dignidade da pessoa humana:

“Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos”. (SARLET, 2001, p.60).

Atualmente, o princípio da dignidade da pessoa humana, constitui critério para integração da ordem constitucional, prestando-se para reconhecimento de direitos fundamentais, funcionando como importante instrumento de hermenêutica constitucional no momento em que o operador do direito se vê em conflito em razão da aplicação de regras ou princípios.

Em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana é necessário destacar a figura do *mínimo existencial*. No Brasil, seria uma subespécie de princípio capaz de assegurar as condições mínimas de existência digna. O Estado tem a obrigação de abster-se de determinadas práticas com vistas a subsidiar a garantia da dignidade da pessoa humana, mas também tem o dever de agir, através de condutas positivas a fim de se garantir um mínimo existencial para cada ser humano.

“O mínimo existencial não possui dicção constitucional própria, devendo-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa, nos direitos humanos, nas imunidades e privilégios do cidadão. Carece de conteúdo específico, podendo abranger qualquer direito, ainda que não seja fundamental, como o direito à saúde, à alimentação, etc, considerado em sua dimensão essencial e inalienável”. (PORTELA, S/D 5).

Trata-se de um direito constitucional não positivado na norma, mas inerente a toda e qualquer Constituição de um Estado Democrático de Direito. É um direito pré-constitucional, não escrito na Carta Magna, mas implícito no artigo 3º, III, da Constituição, como sendo um dos objetivos da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza.

A própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) 8.742, de 07/12.93 se refere ao mínimo existencial em seu artigo 1º: “A assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. (PORTELA, S/D).

O artigo 25, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, também se refere ao mínimo existencial:

“Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários”. (ONU, 1948).

É irrelevante para o reconhecimento do mínimo existencial como direito fundamental que ele esteja insculpido na constituição. Trata-se de um princípio que carrega em seu bojo a essência de liberdade, a liberdade mínima que o ser humano precisa. Em relação aos direitos econômicos e sociais e sua relação com o mínimo existencial, devemos lembrar que:

“Uma das diferenças mais importantes entre o mínimo existencial e os direitos econômicos e sociais reside em que, o primeiro independe de lei ordinária, ao passo, que os direitos econômicos e sociais dependem integralmente da concessão do legislador.” (PORTELA, S/D. p.6).

A efetivação desses direitos implica em despesa para o ente público, insuscetível de ser garantida pelos impostos, ou, sem lei específica. É eminentemente necessária sua efetivação com absoluta prioridade, haja vista, seu caráter essencial de mínimo necessário para uma existência digna.

### 3.3 O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Sob um conceito bem mais avançado do que seria desenvolvimento de uma nação de fato, Amartya Sen prevê o desenvolvimento de uma sociedade como forma de sua libertação.

Amartya Sen é um economista indiano que recebeu em 1998 o prêmio Nobel de Economia, por desenvolver um trabalho que inovou nos conceitos de pobreza e miséria e ressaltou pontos importantes sobre o fenômeno do “Welfare State”. Esclareceu que o crescimento econômico de um país não pode ser ligado essencialmente ao resultado anual do PIB (Produto Interno Bruto), mas sim às oportunidades que população tem como um todo. (grifo nosso) (SANTOS, 2013).

O autor com clareza defende o conceito de pobreza da seguinte maneira: “[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação da pobreza [...]” (SEN, 2000, p. 109).

O estudo do desenvolvimento é retratado desde o século XVIII, como sinônimo de progresso das cidades. Adam Smith (1988) economista – inspirador de Amartya Sen, sempre correlaciona o crescimento através da acumulação de capital, aumento da oferta de mão de obra e dos salários em conjunto com o livre mercado internacional. Os economistas formularam modelos baseados no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no acúmulo de capital e no avanço da industrialização como meio de promover o desenvolvimento, esse pensamento perdurou até o fim da década de 1960, ou seja, os conceitos de desenvolvimento estavam ligados apenas ao crescimento econômico. (SANTOS, 2013).

No entanto, após esse período as necessidades humanas básicas passaram a ser consideradas e na década seguinte destacou-se a redução da pobreza. (SANTOS, 2013).

Amartya Sen critica a visão de desenvolvimento a partir da perspectiva do crescimento econômico. O autor publicou a obra “Desenvolvimento como liberdade”, no texto ele discorda dos conceitos de que o desenvolvimento de um país está unicamente relacionado a fatores como: a renda particular, a industrialização, o avanço tecnológico ou o crescimento do PIB. Para o autor, essas conclusões contribuem para a expansão das liberdades usufruídas pelos membros de uma sociedade, mas o desenvolvimento não pode ser considerado como um fim em si mesmo, e deve estar relacionado, essencialmente, com a melhoria da vida e o fortalecimento das liberdades dos indivíduos, como por exemplo, liberdade de oportunidade. (SANTOS, 2013).

Sen defende, que para que haja o desenvolvimento é necessário que sejam removidos da cena contemporânea atual as principais fontes de privação de liberdades: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica. O mundo atual nega liberdades elementares à maioria das pessoas. Por vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que retira do indivíduo a liberdade de saciar a fome, de obter alimentação satisfatória ou a condição de adquirir remédios para doenças tratáveis.

Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e de assistência social. (SEN, 2000). Nesse sentido, preleciona a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.

“A pobreza não está relacionada somente à falta de recursos, mas englobam diversos elementos como a desigualdade na distribuição de renda, a vulnerabilidade, a exclusão social, a violência, a discriminação, a ausência de dignidade, etc. Neste sentido, a UNESCO está comprometida com a promoção da conscientização para o fato de que a libertação da pobreza é um direito humano fundamental”. (UNESCO, 2014).

Ou seja, não é a garantia de renda mínima, ou assegurar tão somente o mínimo existencial que deve ser levado em conta para se considerar que uma nação evoluiu ou obteve crescimento satisfatório.

Diante da pesquisa imprimida nesse trabalho, podemos refleti algumas alternativas para redução da pobreza, a saber:

#### **CRESCIMENTO ECONÔMICO CONCILIADO COM INCLUSÃO SOCIAL:**

Como bem apontou Amartya Sen, o crescimento econômico é um dos fatores redução da pobreza, mas não o único. A gestão federal precisa se esforçar para introduzir um equilíbrio na distribuição dos rendimentos. A eficácia do crescimento no que se refere a reduzir a pobreza depende também das oportunidades de crescimento e de emprego criadas e bem como identificar onde se concentra as maiores situações de vulnerabilidade social.

**GESTÃO DA MÁQUINA PÚBLICA DE FORMA RESPONSÁVEL COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL:** As práticas de governo sérias e justas, aliadas à redução da corrupção no setor público; um processo de tomada de decisões aberto a contribuições do público; e o seguimento dado às decisões tomadas contam-se entre as medidas necessárias para erradicar a pobreza. Assim se destaca com especial importância: a transparência na gestão de forma que a tomada de decisões ao público e de certa forma uma análise por parte deste. E a responsabilidade visando garantir que os anseios dos menos favorecidos sejam alcançados. Nesse sentido, é essencial que a sociedade civil exerça um papel significativo nesse cenário, é importante permitir e incentivar a participação dos próprios na formulação de políticas públicas, em especial aquelas que os afetam diretamente.

**ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS BÁSICOS:** Produzir melhorias da qualidade de vida ou reduzir o nível de limitações sofridos pelas famílias de baixa renda deve ser prioridade daquele que detém o poder estatal. É possível reduzir o impacto das várias dimensões da pobreza, mesmo quando os níveis de rendimento são baixos. O foco na ampliação de acesso aos serviços públicos básicos de saúde e educação são eminentemente necessários para dar contornos institucionais aos objetivos elencados pela Constituição Federal, nesse sentido.

## CONCLUSÃO

Em relação ao tema abordado no trabalho, concluímos que após diversas pesquisas bibliográficas, que o direito a Assistencial Social no Brasil esta sendo implementado, ainda que limitadamente. Houve grande avanço nas políticas sócias desde que ela foi elevada a *status* constitucional de direito fundamental.

Em relação ao Programa Bolsa Família verifica-se que há grande relevância atualmente como política de transferência de renda e que de fato deve alcançar seus objetivos iniciais de aliviar a situação de extrema pobreza e pobreza. Vejo que a política embora que precariamente esta ganhando contornos institucionais com uma gestão que vem se aperfeiçoando ao longo desses 10 (dez) anos de vigência do programa, pois tem alcance em sua grande maioria o seu público alvo.

No entanto, o Programa Bolsa Família não pode ser usado como mérito ou para afirmar que houve crescimento econômico considerável no país baseado unicamente nas famílias que foram atendidas pelo programa. Como já frisado acima, a gestão deve visualizar uma situação de alivio e ajuda de forma momentânea das famílias e não ressaltar como mérito o aumento ao longo da última década de famílias beneficiárias. Pois o motivo de haver tantas famílias nessa situação nada mais é do que o resultado de anos de limitação da atuação do estado na aplicação do bem comum.

Devemos rever os conceitos de justiça social elencados na constituição federal, e mais do que garantir um mínimo existencial as famílias, devemos garantir igualdade de oportunidades àqueles que nunca a tiveram. Determinando dessa forma uma vida digna as pessoas destinatária dessas políticas. O Estado deve visar neutralizar a situação de vulnerabilidade social, violência, discriminação ausência de dignidade a fim de alcançar o desenvolvimento pleno. Por todo exposto, concluímos que houve sim um significativo avanço das políticas sociais de transferência de renda no Brasil. Mas é necessário avançar nas políticas sociais de inclusão, com vistas a subsidiar o pleno alcance da liberdade, autonomia e autodeterminação da população brasileira de baixa renda que é o público alvo do PBF.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Segundo Clodoval Bento de. **A seguridade social e assistência social**: direito do cidadão e dever do estado. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 16, n. 110, mar 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12909](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12909)>. Acesso 11 jan 2014.

ANNAN, Kofi: Relatório do Milênio. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material.../Pobreza.doc> > Acesso em 04 out 2014.

BARZOTTO, Luis Fernando. **Justiça Social** – Gênese, estrutura e aplicação de um conceito. S/D. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_48/artigos/ART\\_LUIS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/artigos/ART_LUIS.htm)> Acesso em 21 set 2014.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_75/recensoes/AnaFamily.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_75/recensoes/AnaFamily.htm)> Acesso em 21 set 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL, Decreto 4.102/2002. (Regulamenta a medida provisória nº 18, de 28 de novembro de 200, relativamente ao “Auxílio Gás”). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm)> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, Decreto 5.209/2004. (Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Decreto/D5209.htm)> Acesso em 22 set 2014.

BRASIL, Decreto 6.135/2007. (Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm)> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, Decreto 8.232/2014. (Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de

2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria). Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm)>  
Acesso em 22 set 2014.

BRASIL, IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Vinte Anos da Constituição Federal. V.1. 2 Ed. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_17\\_vol001\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol001_completo.pdf)> Acesso em 11 ago 2014.

BRASIL, Lei 10.219/2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola" e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm)> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, Lei 10.689/2003. (Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm)> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, Lei 10.836/2004. (Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências) Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2004/Lei/L10.836.htm)> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, MDS. Assistência Social, Financiamento. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento>> Acesso em 20 mai 2014,

BRASIL, MDS. Bolsa Família, Benefícios, Gestão de Condicionalidades, Condicionalidades de Saúde. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/condicionalidades-de-saude%20>> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, MDS. Bolsa Família, Benefícios, Gestão de Condicionalidades, Condicionalidades de Assistência Social. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/gestao-de-condicionalidades/condicionalidades-de-assistencia-social%20>> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, MDS. Bolsa Família, Benefícios. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>> Acesso em 19 jan 2014.

BRASIL, MDS. **Conselho Nacional de Assistência Social**, Quem somos e como funcionamos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>> Acesso em 11 ago 2014.

BRASIL, MDS. **Manual do Gestor do CadÚnico**. 2013.

BRASIL, MDS. **Manual do Gestor do Programa Bolsa Família**. 2013.

BRASIL, MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/SUAS**. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/monitoramento/monitoramento-do-suas/arquivos/politica-nacional-de-assistencia-social-pnas.pdf/view?searchterm=pnas>> Acesso em 21 set 2014.

BRASIL, MEC. **PRONATEC**. Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>> Acesso em 9 mai 2014.

BRASIL, Medida Provisória 2206/2001. (Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm)> Acesso em 21 set 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista - Manual de Direito Previdenciário. 16 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CHAVES, Vitor Pinto. **O direito à assistência social no Brasil**: reconhecimento, participação e alternativas de concretização. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 21 set 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. V.1. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

DINIZ, Geilza Fátima Cavalcanti. **Aspectos jurídicos da clonagem reprodutiva de seres humanos**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

GLOBO, G1. **Dilma diz que bolsa família “vai acabar” se adversários forem eleitos**. São Paulo. Setembro 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/dilma-diz-que-bolsa-familia-vai-acabar-se-adversarios-forem-eleitos.html>> Acesso em 21 set 2014.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito Social e Welfare State**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2006.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, V.7, n. 9, Dezembro de 2006.

IPEA, **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: IPEA, 2013.

IPEA, **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Vinte anos de Constituição Federal. 17. Volume 1. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo\\_1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf)> Acesso em 04 out 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, Geisa Regina Serraglio de. **A natureza jurídica dos objetivos fundamentais constitucionais e o contexto social brasileiro**. Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, UNRIC. **Pobreza**: Relatório do milênio. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yBDr-nlOcFwJ:https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material\\_pedagogico/Pobreza.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yBDr-nlOcFwJ:https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/material_pedagogico/Pobreza.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> Acesso em 21 de set de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Agosto 2009. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> > Acesso em 22 set 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **PNUD**, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, Erradicar a extrema pobreza e a fome. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>> Acesso em 22 set 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>> Acesso em 22 set 2014.

PORTELA, Simone de Sá. **A garantia constitucional de erradicação da pobreza.** Editora OAB. S/D. Disponível em:  
<<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1211289389174218181901.pdf>>  
Acesso em 21 set 2014.

SANTOS, Andrea dos. **Desenvolvimento Como Liberdade em Amartya Sen.** Monografia de Graduação – Curso, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário.** 2ª Ed. São Paulo : Saraiva, 2011. – (Coleção sinopses jurídicas; v. 25).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1988.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p.60.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Lauro Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário:** regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 12. Ed. Niterói: Impetus, 2010.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais:** Afinal do que se trata?. Ed. UFMG. Belo Horizonte, 2006.

UNESCO. **A inclusão social no Brasil.** Disponível em:  
<<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/social-and-human-sciences/social-inclusion/>>  
Acesso em 12 jan 2014.