



POLIANE VENUTA SOARES ARAÚJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS:
Um estudo comparado do Programa “Bolsa Família” como
instrumento de promoção do direito ao mínimo existencial**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC - MINAS GERAIS

2014

POLIANE VENUTA SOARES ARAÚJO

**POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS:
Um estudo comparado do Programa “Bolsa Família” como
instrumento de promoção do direito ao mínimo existencial**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Curso de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga - FIC, como exigência para aprovação na disciplina Monografia Jurídica II, requisito parcial de obtenção do grau de Bacharel em Direito. Professor orientador: Salatiel Ferreira Lúcio

FIC - CARATINGA

2014

RESUMO

As políticas públicas constituem um setor de grande importância dentro de uma estrutura governamental e, é pensando nisso que a cada governo um novo programa surge. O “Bolsa Família” é uma espécie desse gênero e, é na verdade a progressão do antigo “Bolsa Escola” dentre outros programas provenientes de políticas públicas sociais de combate à fome. Tem como objetivo a promoção do direito ao mínimo existencial através da justiça social, que de um modo geral possui grande importância para a sociedade. No entanto, cabe arguir se a adoção de políticas públicas intersetoriais, a exemplo do programa “Bolsa Família”, é instrumento eficaz de promoção do direito fundamental ao mínimo existencial. Tal direito é um direito fundamental revestido de conteúdo axiológico (valorativo), o qual, para a sua efetivação, depende de ações governamentais visando a implementação de medidas de promoção da justiça social, interligada à concepção de igualdade material fomentada por Aristóteles, em sua obra “Ética a Nicômaco”. E nesse sentido, a adoção de políticas públicas agregadoras de direitos sociais, como o Programa “Bolsa Família”, é instrumento necessário à concretização direito.

Palavras-chave: políticas públicas; programa “Bolsa Família”; justiça social; direito ao mínimo existencial.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS	7
1. CAPÍTULO I – O FOMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	9
1.1. A FUNDAMENTABILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS	9
1.2. DIREITOS SOCIAIS E SUA NATUREZA PRESTACIONAL: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL	11
1.3. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FOMENTO À TUTELA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: AÇÕES AFIRMATIVAS, SERVIÇOS PÚBLICOS, OBRAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	14
1.4. POR UM DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL.....	17
2. CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1. AS RAZÕES ARISTOTÉLICAS À COMPREENSÃO DA JUSTIÇA SOCIAL.	20
2.2. A IGUALDADE MATERIAL E A ESCASSEZ DE RECURSOS: O IMPASSE À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	22
2.3. A PROPOSTA DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS.	24
3. CAPÍTULO III – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	26
3.1. UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO DIREITO COMPARADO	26
3.2. OS FUNDAMENTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	33
3.3. O “BOLSA FAMÍLIA” E A PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL	36
CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42
ANEXOS	45
ANEXO I	45
ANEXO II	46

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por tema o estudo das políticas públicas intersetoriais, a exemplo do Programa “Bolsa Família”, em um estudo de direito comparado, com o objetivo de aferir sua eficácia na promoção do direito ao mínimo existencial.

Para tanto se pretende confrontar o modo de aplicação e fiscalização dos recursos destinados ao programa no Brasil com outras políticas públicas sociais vigentes, como por exemplo, o Supplemental Nutrition Assistance Program (Programa de Assistência Nutricional Suplementar), que atende as famílias de baixa renda nos EUA.

As políticas públicas são exemplos de instrumentos utilizados nessa prática de garantia ao direito ao mínimo existencial e de promoção da justiça social, que está interligada ao conceito aristotélico de igualdade material. Tal direito está assegurado na Constituição Federal.

É de grande relevância que se amplie os conhecimentos sobre o assunto para que haja o esclarecimento ao que se refere as chamadas políticas públicas, seu conceito, sua importância na luta contra as desigualdades sociais e sua finalidade, qual seja a promoção da justiça social.

A questão que motivou este estudo é a seguinte: a adoção de políticas públicas intersetoriais, a exemplo do programa “Bolsa Família”, é instrumento eficaz de promoção do direito fundamental ao mínimo existencial?

A hipótese desse trabalho consiste na ideia de que o direito ao mínimo existencial é um direito fundamental revestido de conteúdo axiológico (valorativo), o qual, para a sua efetivação, depende de ações governamentais visando a adoção de medidas que promovam a justiça social que está interligada à concepção da igualdade material. Nesse sentido, a adoção de políticas públicas agregadoras de direitos sociais, como o Programa “Bolsa Família”, é instrumento necessário à concretização direito.

E na tentativa de solucionar hipótese suscitada, ostentamos como marco teórico as ideias prestigiadas por Aristóteles em sua obra “Ética a Nicômaco”, como é apresentado abaixo:

[...] Assim, o justo também envolve quatro termos, no mínimo, e a relação ou proporção entre o primeiro par de termos é idêntica àquela entre o segundo par, pois as duas linhas que representam os indivíduos e porções são divididas similarmente; então o primeiro termo está para o segundo, o terceiro está para o quarto e,

consequentemente, por alternância, como o primeiro está para o terceiro, o segundo está para o quarto, e, inclusive, como o primeiro está para o segundo, do mesmo modo está a soma do primeiro e terceiro para a soma do segundo e quarto. Ora, esta é a combinação efetuada por uma distribuição de porções, sendo tal combinação uma combinação justa se indivíduos e porções forem adicionados dessa maneira. . O princípio da justiça distributiva, portanto, é a conjunção do primeiro termo de uma proporção com o terceiro e do segundo com o quarto; e o justo nesse sentido é uma mediana entre dois extremos que são desproporcionais, uma vez que o proporcional é uma mediana e o justo é o proporcional.¹

Como metodologia de pesquisa a presente análise utiliza-se da investigação teórico-dogmática, tendo em vista o manuseio de doutrina, artigos, bem como a legislação pertinente ao tema.

Como setores do conhecimento o exame se revela interdisciplinar, uma vez que busca conceitos de diferentes disciplinas, bem como, Filosofia, Filosofia Jurídica e Direito. Também é transdisciplinar quando busca conceitos de diversos ramos do direito, como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e os Direitos Humanos.

A presente monografia será dividida em três capítulos: o primeiro deles intitulado “O fomento dos direitos fundamentais”, abordará a fundamentabilidade dos direitos sociais, assim como instrumentos públicos à tutela de direitos fundamentais.

O segundo capítulo, sob o título “Políticas Públicas” tratará as razões aristotélicas à justiça social. E também, a igualdade material e a escassez de recursos. E por fim, o terceiro capítulo, qual seja, “Programa Bolsa Família” apontará uma análise comparativa de políticas públicas sociais no direito comparado, bem como os fundamentos do Programa Bolsa Família.

Para melhor desenvoltura do trabalho, intenta-se esmiuçar a doutrina relacionada ao assunto, assim como a legislação pertinente. Averiguações jurisprudências serão realizadas em nossos tribunais para que possamos verificar os posicionamentos diante do tema.

A que se falar ainda, do ganho pessoal com a presente investigação, que pela relevância do assunto, contribuirá para o aprofundamento do conhecimento da pesquisadora acerca do tema, despertando a crítica e elevando o ganho para sua formação profissional.

¹ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. P. 142.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Diante da importância que a matéria demonstra é indispensável a análise de alguns conceitos centrais, dentre os quais se incluem a concepção de “políticas públicas”, e sua espécie o “programa Bolsa Família”, bem como a noção jurídica de “direito ao mínimo existencial” e “justiça social”, no que tange a promoção da igualdade material. Os quais, passamos a explicar a partir de agora.

Iniciamos com a apresentação dos conceitos com o tema das políticas públicas, e nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, “As políticas públicas constituem temática oriunda da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Seu campo de interesse (as relações entre a política e a ação do Poder Público) tem sido tratado até hoje, na Ciência do Direito [...]”².

A mesma autora conceitua políticas públicas como sendo:

[...] o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.³

Conforme se extrai do conteúdo exposto pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania no site do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome:

“O Programa Bolsa família” (PBF) do Governo federal, criado pela Lei 10.836/04, é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. “O Bolsa” Família possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza⁴

No que tange ao direito ao mínimo existencial, não temos um conceito consolidado na doutrina pátria, no entanto, devemos entendê-lo como sendo o direito às condições mínimas de existência humana digna. Nesse sentido, se faz necessário a proteção dos direitos do

² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.1.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.39.

⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 27 de abril de 2014.

homem em face ao Estado, garantindo-lhe recursos mínimos para uma vivência digna, que possa ser convertido em forma de educação, saúde e assistência social. Para Ingo Sarlet, tal direito consiste na “prestação de recursos materiais mínimos que suportem uma existência digna.”⁵ O autor sustenta, ainda que:

[...] se encontra a necessidade de preservar a própria vida humana, não apenas na condição de mera sobrevivência física do indivíduo (aspecto que assume especial relevância no caso do direito à saúde), mas também de uma sobrevivência que atenda aos mais elementares padrões de dignidade.⁶

O princípio da justiça social, também conhecido por princípio da justiça distributiva é conceituado por Aristóteles como sendo:

[...] a conjunção do primeiro termo de uma proporção com o terceiro e do segundo com o quarto; e o justo nesse sentido é uma mediana entre dois extremos que são desproporcionais, uma vez que o proporcional é uma mediana e o justo é o proporcional.⁷

Esse mesmo autor ainda completa: “O justo nesse sentido é, portanto, o proporcional e o injusto é aquilo que transgride a proporção.”⁸

Por todo o exposto, é que se questiona a adoção de políticas públicas intersetoriais, a exemplo do programa “Bolsa Família”, como sendo instrumento eficaz de promoção do direito mínimo existencial, uma vez este direito fundamental é carregado de conteúdo axiológico, e para a sua efetivação vê-se necessário uma ação governamental direta e positiva e não somente a simples transferência de renda.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 309.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 310.

⁷ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 142.

⁸ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 142.

1. CAPÍTULO I – O FOMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1. A FUNDAMENTABILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais constituem espécie do gênero conhecido como direitos fundamentais, segundo José Afonso da Silva, os direitos sociais são:

[...] prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.⁹

E, como direitos fundamentais decorrem das declarações de direitos que possuem uma formação histórica. A princípio, esses direitos eram conhecidos como *direitos fundamentais do homem*, e essa expressão na atual constituição abrangem os direitos individuais, os direitos políticos, os direitos sociais, bem como os direitos econômicos.

O reconhecimento dos direitos fundamentais, assim como dos direitos sociais, em enunciados explícitos nas declarações de direitos é coisa recente. E conforme se extrai da leitura do artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que a humanidade está em crescente desenvolvimento, e isso importa na conquista de novos direitos como forma de garantia a essa evolução humana. Assim se expõe:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º. Os direitos e garantias expressos nesta constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte.¹⁰

Num contexto histórico, há precedentes dos direitos sociais, que fazem parte dos direitos fundamentais, em diversas declarações de direitos a exemplo das Cartas e

⁹ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 289.

¹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum Compacto Saraiva – São Paulo: Saraiva, 2012.

Declarações inglesas, de onde surgiram cartas e estatutos assecuratórios de direitos fundamentais como a *Petition of Rights (1628)* (tradução nossa: Petição de Direitos de 1628), o *Habeas Corpus Amendment Act (1679)* (Tradução nossa: Ato de Habeas Corpus de 1679) ou *Habeas Corpus Act e o Bill of Rights (1688)* (Tradução nossa: Declaração de Direitos de 1688).

No Brasil, os direitos sociais estiveram presentes em todas as constituições, umas com mais intensidade, e em outras com menos, mas a atual constituição merece destaque pela forma de abordagem explícita, não taxativa e indicando instrumentos de acesso garantidores e mantenedores dos direitos sociais.

Na Constituição de 1988, disse-se que a abordagem é explícita, pois esta reservou um capítulo dentro do Título II, que faz referência aos direitos e garantias fundamentais, somente para tratar do tema dos direitos sociais, e dessa forma viabiliza a compreensão desses direitos, bem como a anuência de sua existência e o seu acesso, pois, percebemos claramente quais são os direitos sociais que a Magna Carta pretendia resguardar a partir da leitura dos artigos 6º a 11 do referido documento. Como se vê a seguir o artigo 6º:

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.¹¹

E com base nos artigos 6º a 11 da Constituição Federal, podem ser apurados em seis classes, sendo elas: *a) os direitos sociais relativos ao trabalhador; b) os direitos sociais relativos à seguridade (compreende os direitos à saúde, à previdência e assistência social); c) os direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direitos sociais relativos à moradia; e) direitos sociais relativos à família, à criança, ao adolescente e ao idoso; e por fim, f) direitos sociais relativos ao meio ambiente (grifo nosso).*

A abordagem explícita do referido capítulo não é taxativa posto que a própria Constituição trouxe em seu texto um dispositivo, ora já citado (art. 5º, §2º), que amplia esse rol, viabilizando a adoção de novos direitos e garantias decorrentes dos princípios norteadores do ordenamento pátrio, além da criação de novos direitos mediante tratados internacionais, dos quais o Brasil seja signatário.

E ainda, a Lei Maior elenca os instrumentos tendentes a garantir a efetivação dos direitos como, por exemplo, os remédios constitucionais que viabilizam o acesso aos direitos sociais bem como a sua manutenção.

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum Compacto Saraiva – São Paulo : Saraiva, 2012.

E por fim, além dos direitos constantes do capítulo II do título II da Constituição Federal, bem distanciado encontra-se um título especial sobre a *ordem social* (título VIII). Contudo, não se pode concluir que houve uma separação radical dos direitos sociais. Pode-se dizer que, conforme se extrai da leitura do supracitado artigo 6º, da CF/88, os direitos sociais assumiriam forma dentro da própria Constituição, e esta forma é dada precisamente do título da ordem social.

1.2. DIREITOS SOCIAIS E SUA NATUREZA PRESTACIONAL: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL

Os direitos sociais, em sua essência, são direitos que possuem uma natureza prestacional. E enquanto direitos sociais prestacionais exigem do Estado uma prestação positiva que garanta a sua eficácia, isto é, exigem uma ação governamental para que o exercício e o gozo dos direitos relacionados sejam assegurados.

Essa natureza tem por objeto a conduta positiva do Estado em relação ao titular da norma, o que não exclui uma faceta de cunho negativo. Primeiramente, façamos uma distinção entre os direitos de defesa (prestação negativa) e direitos sociais prestacionais (prestação positiva).

Os direitos de defesa, também conhecidos como direitos subjetivos negativos, são direitos que viabilizam a impugnação de atos que sejam contrários ao exercício de direitos sociais, a exemplo da proteção da propriedade no direito à moradia, dentre outros. Nesse caso, é exigido do Estado que nada seja feito, que sua conduta seja negativa para que o direito seja assegurado.

Já os direitos sociais prestacionais, possuem um objeto positivo que gritam por uma ação positiva do Estado em relação ao titular s direitos. Essa conduta pode ser externalizada através de ações governamentais, tais como as ações afirmativas, serviços públicos, obras públicas e políticas públicas, que aqui podemos citar como exemplo o programa “Bolsa Família”.

Muito embora os direitos sociais apresentem uma característica prestacional positiva, cabe ressaltar que eles também têm uma dimensão negativa, qual seja, a não imposição do seu objeto ao titular em potencial do direito.

Podemos dizer que os direitos sociais, ao contrário dos direitos de defesa, não se destinam à proteção da liberdade, mas, sim, estão vinculados a tarefas que consistem em

melhorias, distribuição e redistribuição de recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos que necessitem.

E justamente pelo fato de os direitos sociais prestacionais exigirem do Estado uma conduta positiva diretamente vinculada com a destinação, distribuição, redistribuição, bem como a criação de bens materiais é que se aponta para sua dimensão economicamente importante, e dessa maneira, exigem, para sua realização, um conjunto de medidas positivas, de cunho econômico, por parte do poder público.

Esse conjunto de medidas de caráter econômico consiste na alocação significativa de recursos materiais e humanos para sua proteção e implementação, ou seja, a conduta positiva do Estado importa em custos que podem estar ligados a própria existência e sobrevivência do próprio Estado, quanto aos custos relacionados ao funcionamento democrático, são os chamados custos financeiros públicos de todos os direitos.

Esses custos assumem relevância especial no âmbito da eficácia e efetivação dos direitos sociais, o que significa que a efetivação das prestações reclamadas não seria possível sem que fosse investido algum recurso. Esse investimento depende da análise da conjuntura econômica, o que não afasta a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao Poder Público a satisfação das prestações reclamadas.

Há que sustentar, todavia, que alguns direitos prestacionais são economicamente neutros e não implicam a alocação de recursos para sua implementação, isto é, existem prestações materiais condicionadas ao pagamento de taxas e tarifas públicas, dentre outras que restringem o acesso aos recursos já disponíveis.

No entanto, devemos nos atentar que vinculada a essa natureza prestacional dos direitos sociais está a problemática da efetiva disponibilidade do seu objeto. A pergunta que se faz é: o poder público está em condições de dispor da prestação reclamada sem que isso cause a falência do erário? Falamos aqui da existência real dos recursos dos quais o poder público fará uso para efetivar sua conduta positiva.

Ora, se todos os direitos sociais prestacionais exigem do Estado tal conduta, qual seria a justificativa para não prestá-la? A resposta a essa pergunta podemos extrair a partir da compreensão do que se denominou de “reserva do possível” e, como afirma Ingo Sarlet “[...] compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma.”¹²

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.p. 287.

Esse autor sustenta, também, que a reserva possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, quais sejam:

[...] a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais. b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição de receitas e competência tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclamam equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.¹³

A reserva do possível constitui, então, uma espécie de limite jurídico e fático dos direitos sociais prestacionais. E, dessa forma, cuida do equilíbrio entre a reclamação da prestação pretendida pelo titular e da disponibilidade de recursos para a efetivação, retirando do Poder Público, a característica de garantidor universal e com o intuito de proteger o erário, assim podemos entender:

Assim, para não converter o Poder Público em garantidor universal e com o intuito de evitar a falência do erário, o judiciário brasileiro admite, excepcionalmente, a exclusão da responsabilidade estatal com fulcro na invocação da reserva do possível, tal qual se passa nas ações indenizatórias esteadas na violação do princípio da dignidade da pessoa humana, no desrespeito à função ressocializadora da pena e nos danos psíquicos e físicos resultantes da superlotação carcerária, onde a teoria é acatada para desacolher o pleito dos internos, [...] ¹⁴

No entanto, poderá servir, também, como garantia de prestação na hipótese de conflitos entre direitos, quando se invocar a indisponibilidade de recursos com o intuito de proteger o núcleo essencial de outro direito social, nas lições de Puccinelli e Arakaki, “Tal princípio, por seu turno, não enseja a irresponsabilidade absoluta do Estado pela sua omissão, mas busca trabalhar na conciliação de valores.” ¹⁵

Feito um breve estudo sobre a natureza prestacional dos direitos sociais analisando-os à luz do Princípio da Reserva do Possível, o tópico seguinte vem nos apresentar os instrumentos públicos de fomento à tutela de direitos fundamentais.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 288.

¹⁴ PUCCINELLI, André Júnior, ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **Federalismo Cooperativo e a Reserva do Possível**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 226.

¹⁵ PUCCINELLI, André Júnior, ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **Federalismo Cooperativo e a Reserva do Possível**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 226.

1.3. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FOMENTO À TUTELA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: AÇÕES AFIRMATIVAS, SERVIÇOS PÚBLICOS, OBRAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os direitos fundamentais possuem uma abrangência material, portanto, constituem objeto de reclamação por parte de seu titular, isso gera um dever de obrigação para o Estado, enquanto destinatário da norma, a uma prestação positiva como forma de garantia desses direitos.

Por sua vez, o Estado conta com instrumentos de fomento à tutela dos direitos fundamentais, para que assim, seja alcançada a eficácia na aplicabilidade da norma. Esses instrumentos derivam do artigo 3º da Constituição da República que trata dos objetivos fundamentais do Brasil, e assumem a forma de ações afirmativas, de serviços públicos, de obras públicas e de políticas públicas. Vejamos a redação do referido artigo:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II – garantir o desenvolvimento nacional;
III – erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais;
IV – promover o bem estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹⁶

Passemos agora ao estudo de cada um dos instrumentos listados acima, a começar pelas ações afirmativas que devem ser entendidas como conjunto de medidas tendentes a incluir grupos discriminados e vitimados pela exclusão social. Seu objetivo principal é eliminar as desigualdades erradicando a segregação que existe entre grupos elitizados e marginalizados na sociedade.

São exemplos popularmente conhecidos de ações afirmativas o programa de cotas universitárias, sistema de bolsas do Prouni, dentre outras. Essas ações visam o acesso à educação de nível superior, e são feitas através de políticas que propiciem uma participação diversificada de grupos étnicos discriminados, na educação, bem como na saúde, no emprego e na aquisição de bens materiais.

Segundo pesquisa do IBGE realizada em novembro de 2012, o número de jovens pobres com estudo cresceu em 200 (duzentos) por cento, esse percentual corresponde, em sua maior parte, aos jovens de idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos que possuem 11 (onze) anos ou mais de estudo. Esse aumento na escolaridade contribuiu para a tendência de

¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum Compacto Saraiva – São Paulo: Saraiva, 2012.

quedas nas desigualdades educacionais. Este estudo aponta, ainda, que o número de negros na universidade triplicou em 10 (dez) anos.¹⁷

Segundo Hely Lopes Meirelles os serviços públicos não possuem um conceito uniforme na doutrina, pois é apresentado de forma oscilante tendo por base uma característica orgânica, ou uma conceituação formal, ou ainda um conceito material.¹⁸

De toda forma, o mesmo expõe seu conceito de serviços públicos como sendo: “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.”¹⁹

Ao fazer menção que os serviços públicos podem ser prestados pela Administração ou por seus delegados o autor ressaltou que os serviços públicos podem ser executados de forma direta ou indireta. Sendo de forma indireta, os serviços públicos podem ser delegados através de concessão de serviços públicos regida pela Lei nº 8.987/195.

O artigo 2º, inciso II da referida lei define a concessão de serviços públicos da seguinte maneira:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;²⁰

Os serviços públicos podem ainda ser executados através de permissão ou de autorização de serviço público. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] o vocábulo permissão possui um sentido amplo, que designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros.²¹

¹⁷ TERRA. **Educação, IBGE: Em dez anos triplica o percentual de negros na universidade.** Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/educacao/ibge-em-10-anos-triplica-percentual-de-negros-na-universidade,4318febb0345b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 311.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 311.

²⁰ BRASIL. **Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995/ Lei de Concessões.** Presidência da República, Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em 22 de outubro de 2014. .

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 135.

Para a mesma autora, autorização também é “ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público faculta ao particular o uso privativo de bem público, a título precário”.²²

São exemplos de serviços públicos a concessão de transporte, a concessão de telecomunicações, a concessão de educação, a concessão de limpeza pública e outros.

As obras públicas são quaisquer intervenções espaciais, urbana ou rural, realizada pelo poder público e que possua interesse público. São consideradas obras públicas os edifícios públicos, obras de infraestrutura, as praças, a pavimentação de vias urbana, etc.

Assim como os serviços públicos, as obras públicas também dependem de concessão para sua execução. E nas lições de Maria Sylvia Di Pietro, concessão de obras públicas é:

[...] contrato administrativo pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência de exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona.²³

Por fim, seguimos com o tema das políticas públicas. Esse fenômeno das políticas públicas teve início no século XX, e passou a exigir maior atuação do Estado, até então abstencionista. Visam a concretização dos direitos sociais dentro do Estado Democrático de Direito.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, “as políticas públicas como campo de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade.”²⁴

Dessa forma, o tema das políticas públicas pertence ao direito, bem como à Ciência Política e à Gestão Pública. É uma nova percepção das relações entre o direito e a política, e assim, muito embora as políticas públicas possuam uma característica assistencialista, encontram-se intimamente inscritas no direito, pois decorrem de leis notadamente tributárias, dependem de instâncias jurídicas e contam com uma regulamentação produtora de normas.

No Brasil, as políticas públicas, são fomentadas pelo Estado e a sociedade. A participação do Estado se explica pela necessidade de concretização de direitos,

²² DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 136.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 130.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1.

especialmente os direitos sociais, por meio de prestações positivas do próprio Estado, como já foi explicado anteriormente (ponto 1.2 desse capítulo).

A participação da sociedade é explicada na máxima: “Políticas públicas do povo, pelo povo e para o povo”.²⁵ Como já foi dito, as políticas públicas decorrem de leis notadamente tributárias, cujo destinatário é exatamente a sociedade, e dessa maneira conseguimos visualizar sua participação enquanto destinatário, contribuinte ou responsável pelo adimplemento da obrigação tributária.

Feitas as considerações a respeito dos instrumentos públicos de fomento à tutela de direitos fundamentais, apresentando-os na forma de ações afirmativas, serviços públicos, obras públicas e políticas públicas, vamos dar continuidade falando um pouco sobre o tema do direito ao mínimo existencial.

1.4. POR UM DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

O direito ao mínimo existencial é direito fundamental implícito na Constituição da República Federativa do Brasil. É decorrente dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Magna Carta. Pode ser entendido como conjunto de prestações suficientes para assegurar a satisfação das necessidades básicas da vida. No entanto, esse entendimento, por sua vez, é restrito demais quando se refere à dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o mínimo existencial possui um conceito abrangente que diz respeito não somente a um conjunto de prestações suficientes para garantir a vida humana, mas garantir uma vida humana com dignidade promovendo a justiça social e assegurando a igualdade material. Ao teor do assunto, temos o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ. [...] 5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das

²⁵BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 170.

escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial. 6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social. [...]10. Porém é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista carência orçamentária para atender a todas demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável.

11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009. Recurso especial improvido.²⁶

No transcurso da história, foram inúmeras as experiências de humilhação da pessoa humana o que motivou a criação de um Estado que primasse pela manutenção, preservação e proteção de uma vida humana digna. Por isso, tornou-se obrigação do mesmo Estado assegurar às condições materiais e humanas mínimas aos cidadãos para a realização objetivo. Entender a dignidade da pessoa humana como preceito fundamental constitucional significa colocar o indivíduo como titular de um direito ao mínimo existencial.

Assim, não há como definir precisamente tal direito, posto que esse assunto ainda é motivo de muita divergência. Alguns entendem que o exercício efetivo dos direitos fundamentais pressupõe a satisfação das necessidades básicas, tais como saúde, alimentação e moradia, pois um direito que objetiva assegurar uma vida digna transcende a mera prestação positiva do Estado quanto aos direitos sociais.

Por esse motivo o mínimo existencial é um direito fundamental revestido de conteúdo axiológico, deve ser compreendido como direito assecuratório das necessidades básicas, bem como outras que garantam uma existência humana digna que depende de ações governamentais que visam a implantação de medidas, a exemplo das políticas públicas, de promoção da justiça social tendentes a garantir a igualdade material.

²⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Constitucional. Acesso À Creche Aos Menores De Zero A Seis Anos. Direito Subjetivo. Reserva Do Possível. Teorização E Cabimento. Impossibilidade De Arguição Como Tese Abstrata De Defesa. Escassez De Recursos Como O Resultado De Uma Decisão Política. Prioridade Dos Direitos Fundamentais. Conteúdo Do Mínimo Existencial. Essencialidade Do Direito À Educação. Precedentes Do Stf E Stj. Recurso Especial n. 1.185.474. Recorrente: Município de Criciúma. Procurador: Patrícia Tatiana Schimidt e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator Ministro Humberto Martins. Santa Catarina, 29 de abril de 2010. Lex jurisprudência do STJ, Santa Catarina, p. 2-3, abr. 2010.

Em razão do exposto, faremos a seguir um estudo sobre o tema das políticas públicas, justificadas nas razões aristotélicas à compreensão da justiça social interligadas à concepção de igualdade material abrangendo a ideia da escassez de recursos na implementação das referidas políticas públicas, além de uma abordagem sobre a efetivação de políticas públicas intersetoriais.

2. CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. AS RAZÕES ARISTOTÉLICAS À COMPREENSÃO DA JUSTIÇA SOCIAL.

As manifestações humanísticas vividas pela sociedade desencadeiam uma desigualdade entre os indivíduos que a ela pertence. Por isso, é necessária uma política de fomento a justiça social para que haja equilíbrio entre os pares.

Nesse contexto, as razões aristotélicas à compreensão da justiça social constituem um ideal de justiça, “Observamos que todos entendem por justiça aquela disposição moral que torna os indivíduos aptos a realizar atos justos e que faz agir justamente e desejar o que é justo, [...]”²⁷. O filósofo grego sustentava a ideia de uma igualdade material e defendia que este ideal somente seria alcançado através do implemento dessa justiça social, que passa por uma justiça distributiva.

Na visão de Aristóteles a justiça distributiva se concretiza pela divisão dos bens e recursos comuns observando sempre uma proporcionalidade entre os indivíduos, suas capacidades de contribuição e o mérito individual. Isso pode ser visto em sua obra “Ética a Nicômaco”:

[...] Assim, o justo também envolve quatro termos, no mínimo, e a relação ou proporção entre o primeiro par de termos é idêntica àquela entre o segundo par, pois as duas linhas que representam os indivíduos e porções são divididas similarmente; então o primeiro termo está para o segundo, o terceiro está para o quarto e, conseqüentemente, por alternância, como o primeiro está para o terceiro, o segundo está para o quarto, e, inclusive, como o primeiro está para o segundo, do mesmo modo está a soma do primeiro e terceiro para a soma do segundo e quarto. Ora, esta é a combinação efetuada por uma distribuição de porções, sendo tal combinação uma combinação justa se indivíduos e porções forem adicionados dessa maneira. O princípio da justiça distributiva, portanto, é a conjunção do primeiro termo de uma proporção com o terceiro e do segundo com o quarto; e o justo nesse sentido é uma mediana entre dois extremos que são desproporcionais, uma vez que o proporcional é uma mediana e o justo é o proporcional.²⁸

Nessa passagem, Aristóteles apresenta um modelo de justiça distributiva o qual devemos entender da seguinte maneira: a igualdade a ser observada deve ser proporcional entre os dois pares de termos (indivíduos), onde um está para outro em uma relação de reciprocidade havendo, porém, alternância entre os pares.

²⁷ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 135.

²⁸ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 142.

Dessa forma, observa-se a relação entre os termos e a situação de cada um, repartindo os recursos de modo proporcional e ou idêntico, levando em conta a mediana da proporcionalidade entre eles para que esta combinação distributiva seja justa.

A justiça social, então, deve constituir objeto principal dentro de todas as instituições da sociedade. Aristóteles foi um dos primeiros pesquisador nesse sentido, destacando uma ênfase maior a real condição dos indivíduos como forma de primar pela verdadeira proporcionalidade e o justo, dando a cada um o que lhe for devido. E nesse silogismo a premissa maior é a justiça social, onde tal fato é justo e visto como premissa menor, logo deve ser praticado.

Para esse autor, “na justiça se encontra toda a virtude somada.”²⁹ E completa dizendo:

E a justiça é a virtude perfeita por ser ela prática da virtude perfeita, além do que é perfeita num grau especial porque seu possuidor pode praticar sua virtude dirigindo-a aos outros e não apenas sozinho, pois há muitos que são capazes de praticar a virtude nos seus próprios assuntos privados, mas são incapazes de fazê-lo em suas relações com outrem.³⁰

E com isso, ainda que os indivíduos inseridos em uma sociedade pensem de forma diferente, esse ideal de justiça deveria existir plenamente, pois tal modelo de justiça aspira uma igualdade entre as pessoas, para que assim, elas possam viver harmonicamente umas com as outras, e com isso a justiça seja encontrada na soma de todas as virtudes.

No próximo tópico faremos uma análise sobre o impasse à implementação de políticas públicas no que diz respeito à igualdade material e a escassez de recursos.

²⁹ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 136.

³⁰ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 137.

2.2. A IGUALDADE MATERIAL E A ESCASSEZ DE RECURSOS: O IMPASSE À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

O direito fundamental a igualdade decorre do princípio da igualdade presente no caput do artigo 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, [...]”³¹, essa igualdade é conhecida por igualdade formal por estar contida no texto formal da lei.

No entanto, a interpretação do texto constitucional deve ser mais extensiva, de maneira a permitir o surgimento do que chamamos de igualdade material, que se tornou mais abrangente e, transcendeu o universo das normas jurídicas para atingir a todos que dela necessitam, garantindo, e tal modo, uma existência digna. Vejamos:

Os valores da dignidade da pessoa humana se apresentam como parâmetros axiológicos a orientar o texto constitucional brasileiro, devendo-se acrescentar a ideia estampada no princípio da máxima efetividade das normas constitucionais relativos aos direitos e garantias fundamentais.³²

A igualdade material serve como instrumento de implementação de condições fáticas assecuratórias das liberdades fundamentais, nesse sentido:

Qualificar como direitos fundamentais apenas os direitos em sentido formal seria o mesmo que abandonar sua historicidade, pois de pronto se negaria a possibilidade de consagração de outros direitos, que, ao longo do tempo, adquiriram relevância para a sociedade, a ponto de serem considerados sob o caráter de sua fundamentabilidade.³³

Assim, entendemos que a igualdade não é dada, ela é construída, como por exemplo, um analfabeto não poderia exercer o seu direito a livre manifestação do pensamento de forma plena sem que antes lhe fosse prestado o direito à educação. Da mesma forma, o direito à intimidade só seria possível se assegurado fosse o direito à moradia. E assim sucessivamente. As condições de igualdade precisam ser produzidas por meio de ações do Poder Público, que as realizam visando o efetivo exercício da igualdade, que é a base de toda ordem social.

³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum Compacto Saraiva – São Paulo: Saraiva, 2012.

³² GUERRA, Sidney. **Os direitos na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 194.

³³ GUERRA, Sidney. **Os direitos na ordem jurídica brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 203.

Decerto, os direitos fundamentais sociais prestacionais envolvem custos para sua realização, pois são direitos que visam conferir o mínimo de existência digna e oportunidades isonômicas de desenvolvimento de todos os indivíduos dentro de um contexto.

Por esse motivo, a igualdade material, traduzida nos direitos sociais, assume uma relevância especial, reclamando do Estado uma maior intervenção nas esferas econômicas e sociais, como no ensina Ingo Sarlet:

Justamente pelo fato de os direitos sociais prestacionais terem por objeto – em regra – prestações do Estado diretamente vinculadas à destinação, distribuição (e redistribuição), bem como à criação de bens materiais, aponta-se, com propriedade, para sua dimensão economicamente relevante, ainda que se saiba, como já frisado alhures, que todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão positiva e, portanto, alguma relevância econômica.³⁴

Os direitos sociais são garantidos através das políticas públicas, que devem ser compreendidas como um conjunto de ações do Estado, e não como atos isolados, em prol da garantia de uma existência digna, logrando êxito quanto a promoção da justiça social. Na lição de Ingo Sarlet: “[...] um conjunto de medidas positivas por parte do poder público, que abrangem a alocação significativa de recursos materiais humanos para a sua proteção e implementação.”³⁵

Mas, para a implementação das políticas públicas é preciso atentar para a questão orçamentária, e a disponibilidade de recursos públicos para custear os direitos sociais e, essa situação pode limitar a prestação dos direitos sociais aos seus titulares em face da manutenção da própria existência e sobrevivência do Estado:

Aliás, é preciso enfatizar, como o faz José Casalta Nabais, que não apenas todos os direitos fundamentais importam em custos, como tais custos podem ser compreendidos em sentido amplo, abrangendo custos ligados à própria existência e sobrevivência do Estado (vinculados, por exemplo, ao dever de defesa da pátria), quanto custos ligados ao funcionamento democrático (dever de votar), como em sentido estrito, quando se referem – conforme, aliás, a perspectiva aqui privilegiada, os assim chamados custos financeiros públicos e de todos os direitos.³⁶

Assim, é possível que o Estado invoque o princípio da reserva do possível, uma vez que não há como negar que fatores como a escassez de recursos ou mesmo a indisponibilidade de verbas orçamentárias pode interferir na sua existência e sobrevivência, mas, contudo, isso

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.p. 285.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.p. 285.

³⁶ NABAIS *apud* SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.p. 285.

só seria permitido para as situações que extrapolem o mínimo existencial e que se refiram a indivíduos que possuam meios de adquirir por si só a prestação pretendida. Percebe-se aqui um impasse na implementação das políticas públicas.

Esse impasse torna o cenário menos oportuno para a efetivação das políticas públicas, ainda mais quando falamos de políticas públicas intersetoriais, tema que abordaremos no próximo ponto desse capítulo.

2.3. A PROPOSTA DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS.

As políticas públicas intersetoriais podem ser definidas como sendo um movimento jurídico na implementação de programas de natureza assistencial que se processa entre vários setores e visa reduzir as desigualdades sociais existentes em uma sociedade. São instrumentos de promoção da justiça social e mecanismos de efetivação do direito fundamental ao mínimo existencial.³⁷

Podem ser entendidas, ainda, como: “[...] a articulação de saberes e experiências que propiciam ao planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos condições para alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.”³⁸

Assim devemos entender a intersetorialidade como indicativa de ações governamentais que se processam intersetorialmente constituindo uma diretriz para várias políticas públicas destinadas a assegurar direitos que dependem de uma conduta positiva do Estado para sua efetivação.

As políticas de combate a pobreza, a exemplo do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Renda Mínima, dentre outras, não foram, por si só, suficientes para a concretização dos direitos fundamentais sociais prestacionais, pois possuíam um foco setorial, o que comprometia sua efetividade, vejamos:

[...] é importante ressaltar que as políticas de combate à pobreza, então referidas, como Bolsa Escola, Auxílio Gás, Renda Mínima, entre outros, tinham um foco

³⁷ O conceito de políticas públicas intersetoriais ainda não é apresentado com clareza na doutrina pátria, no entanto por se tratar de palavra composta pelo prefixo “inter” e o sufixo “setoriais” foi possível construir um significado passível de entendimento a partir dessa junção e a definição de políticas públicas outrora apresentado.

³⁸ CONSAD. **Centro de Convenções Ulysses Guimarães**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/025-DESAFIOS-PARA-IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-INTERSETORIALIDADE-E-REGIONALIZA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2014.

setorial, isto é, cada condicionalidade estava ligada a um setor específico, e cada Programa não apresentava relação direta com outros Programas.³⁹

E nessa perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população no tocante a organização logística das ações governamentais garantidoras dos direitos sociais, assim como já ocorreu com o programa “Bolsa Família”, que pode ser citado como exemplo de política pública intersetorial.

A proposta de efetivação das políticas públicas intersetoriais advém da necessidade de concretização da gestão das condicionalidades para o recebimento dos benefícios, e dessa forma ampliaria o acesso a direitos como educação e saúde pela população de baixa renda, em consonância afirma:

[...] é válida a adoção de condicionalidades quando elas são entendidas e implementadas como estratégia de ampliação do acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda, isso se em contra partida o Estado exerce controles rigorosos sobre o cumprimento das condicionalidades, oferta oportunidades de inserção social aos beneficiários do programa [...]⁴⁰

Nesse sentido, a efetivação de tais políticas propiciará uma melhor articulação de “conhecimentos técnicos” possibilitando um melhor monitoramento entre os setores das áreas de abrangência das condicionalidades pelos municípios, juntamente com a atuação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, o que pode acarretar, inclusive, no desligamento da família do programa.

³⁹ DOS SANTOS, Natalia Navarro. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

⁴⁰ LAVINAS MONNERAT et. al., *apud* DOS SANTOS, Natalia Navarro. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

3. CAPITULO III – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1. UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO DIREITO COMPARADO

O Brasil sempre foi um país que sempre teve uma política governamental voltada ao desenvolvimento do setor industrial, nesse sentido salienta Tânia Bacelar:

O Estado brasileiro é, tradicionalmente, centralizador. A pouca ênfase no bem-estar, ou seja, a tradição de assumir muito mais o objetivo do crescimento econômico e muito menos o objetivo de proteção social ao conjunto da sociedade, fez com que o Estado adquirisse uma postura de fazedor e não de regulador. Nós não temos tradição de Estado que regule, que negocie com a sociedade os espaços políticos, [...] ⁴¹

No entanto, as constantes transformações na sociedade brasileira fez com que esse mesmo Estado abstencionista redefinisse essa trajetória passando a desempenhar um papel mais participativo e regulador, elaborando políticas públicas sociais menos autoritárias propiciando um melhor diálogo entre o governo e a sociedade. Com isso, a participação social tornou-se mais ativa exigindo do Estado uma prestação que pudesse garantir a satisfação dos interesses sociais, e assim se observa:

[...] a participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade, tanto em função da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas ou programas que esta ajudou a formular, decidir e muitas vezes a executar, como em razão da eficiência dessa atuação conjunta. ⁴²

Isso demonstra que a sociedade vem ao longo do tempo travando uma luta pelo reconhecimento, a fim de reduzir as desigualdades materiais, que podem ser traduzidas nas diferenças de remuneração, moradia, acesso à cultura, à informação, ao lazer, dentre outros direitos sociais, e está presente na maioria dos países:

[...] Lutas pelo reconhecimento ocorrem num mundo de exacerbada desigualdade material – desigualdades de renda e propriedade; de acesso a trabalho remunerado, educação, saúde e lazer, e também, mais cruamente, de ingestão calórica e a exposição à contaminação ambiental; portanto, de expectativas de vida e de taxa de

⁴¹ ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Políticas Públicas no Brasil: herança, tendências e desafios**. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/taniabacelar.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2014.

⁴² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p.169.

mortalidade. A desigualdade está em alta na maioria dos países do mundo – EUA e na China, na Suécia e na Índia, na Rússia e no Brasil.⁴³

Partindo desse pressuposto, podemos observar que as desigualdades sociais são um problema mundial e, em razão disso, o Estado é chamado para executar sua função de regulador na elaboração de políticas públicas sociais.

As políticas públicas sociais passaram, então, a desempenhar importante papel no desenvolvimento local e na transformação da realidade, despontando como princípio norteador das ações do Poder Público na efetivação dos direitos sociais. Seu objetivo maior é atender a demanda da sociedade, principalmente nos setores tidos como vulneráveis, a exemplo, no das famílias de baixa renda beneficiárias do programa “Bolsa Família”.

Ante as ideias expostas acima e a realidade crescente da globalização que nos aponta para a indisponibilidade de continuarmos fechados em nosso ordenamento pátrio, percebe-se a necessidade de uma análise comparativa das políticas públicas sociais pelo mundo, para que possamos superar a posição tradicional do jurista e da própria sociedade, em relação ao contexto histórico nacional no que tange à implementação de políticas públicas sociais.

Tomaremos por objeto de comparação o programa “Bolsa Família”, uma política pública social voltada ao atendimento de famílias de baixa renda através da transferência de renda com condicionalidades e como parâmetro o Supplemental Nutrition Assistance Program⁴⁴, uma política pública social americana.

Tendo exposto sucintas considerações sobre do tema a ser abordado, passamos agora para um estudo mais aprofundado. Primeiramente, vale apresentar um breve contexto histórico a respeito dessa política pública social americana que hoje é conhecida como SNAP, mas que inicialmente foi instituída como Food Stamp Program.⁴⁵

Os anos de 1920 a 1941 foram desesperadores para o mercado financeiro americano. O desastre da Bolsa de Nova Iorque gerou pânico no comércio local culminando em uma depressão econômica, que primeiro se fez sentir nos Estados Unidos e depois se espalhou pela Europa e o resto do mundo, a qual foi traduzida em uma escassez de dinheiro e falta de

⁴³ FRASER, Nancy. **From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a postsocialist age.** In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. *The new social theory reader*. Londres: Routledge, pp. 285-293. Tradução: SIMÕES, Julio Assis.

⁴⁴ Tradução nossa: “Supplemental Nutrition Program.” Programa de Assistência Nutricional Suplementar. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>.

⁴⁵ Tradução nossa: “Food Stamp Program.” Programa de Tíquetes de alimentação. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/>.

investimento em setores como a indústria e a agricultura. Essa crise ficou conhecida mundialmente como a Crise de 1929 ou “A Grande Depressão”.

Tal crise chamou a atenção do governo americano, que em 1933 respondeu com o implemento do plano econômico chamado de “The New Deal”⁴⁶ pelo então presidente Franklin Delano Roosevelt. O plano consistia em medidas que objetivariam a redução do desemprego, o controle da inflação, dentre outras que foram sustentadas corajosamente pelo presidente que popularizou a seguinte frase: “The only thing we have to fear is fear itself.”⁴⁷

No entanto, a medida não foi suficiente para restaurar o mercado por completo. Era necessário aumentar o “poder de compra” da população, principalmente aquela de baixa renda para que o equilíbrio no mercado financeiro fosse reestabelecido. Destarte, em 1939 o Food Stamp Program⁴⁸ foi iniciado na cidade de Rochester, no Estado de Nova Iorque em fase experimental⁴⁹, mas, muito embora o programa já contasse com a participação de metade dos municípios dos EUA, não obteve sucesso devido aos escândalos, rumores de fraudes e abusos, além da escassez de mercadorias que contribuiu para o término do programa em 1943.⁵⁰

Diante das tentativas falhas, os anos que se sucederam foram repletos de propostas legislativas, estudos e relatórios, a fim de elaborar uma política pública social mais eficaz, capaz de combater a miséria que se instalava no país. Em janeiro de 1964, foi solicitada ao congresso uma lei que autorizasse permanentemente o Food Stamp Program - FSP e, em abril 1964, o projeto de lei que instituíria o FSP passou pela aprovação do congresso, tendo como finalidade o fortalecimento da economia agrícola proporcionando melhorias nos níveis de nutrição entre as famílias de baixa renda.

A partir daí, o programa vem sendo aperfeiçoado, tornando-se mais abrangente ganhando proporção nacional e com evoluções graduais, a exemplo do Eletronic Benefit

⁴⁶ Tradução nossa: “The New Deal.” Novo Acordo. Disponível em: <http://www.historyplace.com/speeches/fdr-first-inaug.htm>.

⁴⁷ Tradução nossa: “The only thing we have to fear is fear itself.” “A única coisa que devemos temer é o próprio medo.” Disponível em: <http://www.historyplace.com/speeches/fdr-first-inaug.htm>.

⁴⁸ Tradução nossa: “Food Stamp Program.” Programa de Tíquetes de alimentação. **SNAP**. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/>.

⁴⁹ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/timeline.pdf>. Acesso em 7 de novembro de 2014.

⁵⁰ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/timeline.pdf>. Acesso em 7 de novembro de 2014.

Transfer – EBT, o cartão eletrônico que facilitou o acesso direto às lojas cadastradas, evitando fraudes no sistema.⁵¹

No ano de 2008, houve uma mudança no nome do programa que passou a ser conhecido como Supplemental Nutrition Assistance Program – SNAP e, houve ainda, uma redução no repasse dos recursos devido a crise financeira que o país enfrentava. Os custos do programa são financiados em 100 por cento pelo Governo Federal, já os custos administrativos são divididos entre o Governo Federal e os Estados na proporção de 50 por cento. Por essa razão, a cada ano a lei do SNAP é submetida ao congresso para nova avaliação, a fim de decidir sobre sua continuidade, abrangência e repasse de recursos.⁵²

O SNAP, assim como o “Bolsa Família”, é uma política pública social que visa a garantir direitos básicos à população de baixa renda. No SNAP o benefício mensal consiste na concessão de um cartão eletrônico, chamado de Eletronic Benefit Transfer – EBT⁵³, o qual deve ser utilizado como cartão de débito para comprar alimentos em supermercados cadastrados junto ao United States Department of Agriculture – USDA⁵⁴, já o benefício do “Bolsa Família”, que está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento e combate à Fome, é depositado em uma conta em nome do beneficiário junto ao banco da Caixa Econômica Federal, ficando disponível para saque e podendo ser utilizado sem restrição.

A elegibilidade do Bolsa Família é dividida em dois níveis: pobre e extremo pobre. São classificadas como pobres as famílias que possuem uma renda mensal *per capita* de R\$77,01 a R\$154,00; e extremos pobres são aquelas famílias que possuem uma renda mensal *per capita* de até R\$77,00⁵⁵. As famílias interessadas em se qualificar como beneficiárias devem comprovar suas rendas mensais mediante a apresentação de documentos que serão entregues aos órgãos responsáveis pelos registros das mesmas no cadastro único, trabalho

⁵¹ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/timeline.pdf>. Acesso em: 7 de novembro de 2014.

⁵² FOOD RESEARCH AND ACTION CENTER. **SNAP**. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

⁵³ Tradução nossa: “Eletronic Benefit Transfer.” Cartão de Transferência de Benefício. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>.

⁵⁴ Tradução nossa: “United States Department of Agriculture.” Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/>.

⁵⁵ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

geralmente realizado pelos municípios, além de se comprometerem com o cumprimento das condicionalidades do programa.

A elegibilidade do SNAP depende de fatores financeiros e não financeiros. Para obter o benefício do SNAP, as famílias devem comprovar suas rendas e alguns recursos financeiros existentes, como por exemplo, contas bancárias, ou até mesmo alguns bens. O processo de inscrição como beneficiário do programa conta com a apresentação de um formulário de inscrição devidamente preenchido e com uma entrevista que averigua fatos cruciais para determinar se a família é elegível ou não para receber o benefício, incluindo algumas deduções que poderão ser feitas na renda total familiar, além de apurar a existência de pessoas idosas ou incapacitadas para o trabalho vivendo entre os membros da família.⁵⁶

A maioria das famílias devem comprovar tanto a renda total/bruta quanto a renda líquida, ou seja, após as deduções necessárias. No entanto, as famílias que tenham em sua composição idosos e/ou pessoas incapacitadas para o trabalho somente comprovarão a renda líquida.

Para melhor introduzir o assunto é fundamental esclarecer que para o USDA, família é todo grupo de pessoas (ou até mesmo apenas uma pessoa) que convivem juntas, mas não são necessariamente parentes e, para sobreviver dependem de comprar e preparar comida juntos, por essa razão todos os que comprovarem renda bruta ou líquida dentro das balizas contidas na lei do SNAP se qualificam como beneficiários.

Os grupos familiares que contenha idosos e/ou incapacitados para o trabalho devem comprovar renda bruta inferior a 130 por cento do limite estabelecido pela linha de pobreza. Já os demais grupos familiares devem comprovar renda líquida inferior a 100 por cento desse limite.⁵⁷ (ver anexo I)

O benefício do Bolsa Família pode ser básico e variável. O benefício básico é de R\$77,00 por família, já o variável é de R\$35,00 concedido às famílias que tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos. Existe também o benefício variável de R\$35,00 que somente será arbitrado às famílias que tenham gestantes em sua

⁵⁶ FOOD RESEARCH AND ACTION CENTER. **SNAP**. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/eligibility/>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

⁵⁷ FOOD RESEARCH AND ACTION CENTER. **SNAP**. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/eligibility/>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

combinação. O mesmo montante é repassado às famílias que sejam compostas por nutrizes de crianças de zero a seis meses.⁵⁸

Em todos os casos citados acima, o benefício variável é concedido respeitando a delimitação de cinco benefícios por família, e todos os integrantes devem estar registrados no cadastro único, além de claro, cumprir com as condicionalidades do programa.⁵⁹

E por fim, temos o benefício variável de R\$42,00, vinculado ao adolescente entre dezesseis e dezessete anos, com o limite de dois benefícios por família, e seguindo as regras do cadastro único e das condicionalidades.⁶⁰

No SNAP, o valor do benefício obtido por cada família é chamado de cota ou parcela e pode, também, variar de acordo com o número de pessoas pertencentes a um mesmo grupo familiar ponderando sempre o montante contíguo de 30 por cento dos seus recursos, pois é esse o valor que as famílias SNAP devem gastar com alimentos.⁶¹ (ver anexo II)

A forma de transferência de renda é similar para o Bolsa Família e o SNAP. Em termos gerais cada família beneficiária recebe um cartão magnético para a retirada e uso do benefício. Entretanto, desponta uma interessante diferença na maneira de emprego dos haveres repassados.

No programa “Bolsa família” o benefício é depositado na conta da família beneficiária e, sacado com o cartão magnético. Desta sorte, pressupõe-se que o dinheiro é gasto de acordo com as necessidades do grupo familiar, mas não há como fiscalizar o direcionamento do benefício, pois este é pago “em espécie”, o que concede liberdade para o dispêndio em qualquer mercadoria que esteja à disposição do beneficiário no mercado de consumo.

O cartão magnético do SNAP é chamado de EBT, e veio para substituir os tíquetes de alimentação por serem estes vulneráveis e suscetíveis de fraude. O EBT é um sistema eletrônico que permite a um destinatário (lojas cadastradas previamente junto ao USDA) autorizar a transferência do benefício do governo.⁶²

⁵⁸ MDS. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

⁵⁹ MDS. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

⁶⁰ MDS. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

⁶¹ FOOD RESEARCH AND ACTION CENTER. **SNAP**. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/eligibility/>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

⁶² USDA. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/ebt/general-electronic-benefit-transfer-ebt-information>. Acesso em: 9 de novembro de 2014.

A transferência acontece da seguinte maneira: o destinatário, ou seja, o varejista é quem possui uma conta com o Governo Federal, e nessa conta é depositado o valor dos produtos a serem retirados pelas famílias beneficiárias. O beneficiário, portando seu cartão EBT se dirige a uma loja ou a um supermercado credenciado e efetua a compra dos produtos que serão utilizados pelo grupo familiar, fazendo o pagamento com seu cartão EBT que é empregado como cartão de débito.

Além disso, há ainda o controle dos produtos que podem ser comprados com o benefício do SNAP. Basicamente, as famílias do SNAP podem comprar pães e cereais, frutas e vegetais, carnes, peixes e aves, e ainda produtos considerados de uso diário, como por exemplo, o leite, a água e outros. As sementes e as plantas que produzem comida também podem ser compradas com o benefício.⁶³

As famílias do SNAP não podem usar o benefício para comprar cerveja, vinho ou qualquer outro tipo de bebida alcoólica. Também não podem comprar cigarros, charutos, ou qualquer que seja o produto que contenha tabaco. Os itens considerados não alimentares, a exemplo de comida para animais de estimação, sabão, sabonetes, produtos de papel, vitaminas e medicamentos não são elegíveis para serem comprados com o benefício SNAP. As comidas prontas para o consumo conhecidas como comida rápida ou “junk food” (comida não saudável) são inelegíveis como benefício do SNAP, pois são rotulados como artigos de luxo e não se enquadram dentro dos objetivos do programa.⁶⁴

Por todo o exposto, percebemos que as políticas públicas sociais é uma prática que vem tornando-se cada vez mais comum. O Brasil tem assumido seu papel de Estado regulador de tais políticas com intuito de atender as demandas da sociedade em crescente evolução. O programa do Bolsa Família é um exemplo dessa prática, e por isso passaremos adiante com o estudo dos seus fundamentos.

⁶³USDA. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>. Acesso em: 9 de novembro de 2014.

⁶⁴ USDA. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>. Acesso em: 9 de novembro de 2014.

3.2. OS FUNDAMENTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa “Bolsa Família” foi instituído no Brasil pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007 e gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS).⁶⁵

Trata-se de uma espécie de programa oriundo das políticas públicas intersetoriais, que unificou os benefícios sociais anteriormente conhecidos como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.836, a saber:

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.⁶⁶

Essa medida teve por finalidade promover mais agilidade na liberação do benefício, bem como melhorar a gestão das condicionalidades do programa. Com isso, reduziu as burocracias facilitando o controle dos recursos e a fiscalização das condicionalidades por parte dos municípios e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, o que deixou o programa mais transparente.

O programa se destina a transferência de renda com condicionalidades. Essa transferência de renda consiste na concessão de benefícios financeiros a famílias que se encontrem em situação de exclusão social devido ao estado de pobreza com renda familiar mensal *per capita* de R\$ 77,01 (setenta e sete reais e um centavo) a R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais), a depender de sua composição, ou de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais).⁶⁷

⁶⁵ PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Bolsa Família.** Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf. Acesso em: 13 de outubro de 2014.

⁶⁶ BRASIL. **Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004/ Lei do Programa do Bolsa Família.** Presidência da República, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em 22 de outubro de 2014.

⁶⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

Esses benefícios podem ser de dois tipos, o benefício básico e o benefício variável, e são utilizados para compor a parcela mensal que os beneficiários recebem. Além do perfil das famílias registrado no cadastro único, são consideradas as informações referentes a renda familiar (assunto tratado no parágrafo anterior), o número de integrantes, o total de crianças de zero a 17 (dezessete) anos e a existência de gestantes ou nutrizes no núcleo familiar. Essa orientação é observada no parágrafo 3º do artigo 2º da Lei do “Bolsa Família”, assim vejamos:

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

[...]

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008);

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008);

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008);⁶⁸

Os valores contidos no parágrafo 3º da referida legislação encontram-se atualizados e disponíveis para consulta no site do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. A atualização é justificada pelo decurso de tempo, visto que a lei que instituiu o programa é de 2004.⁶⁹

O “Bolsa Família” funda-se na garantia de acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, alimentação e assistência social – esses direitos se resumem na promoção de justiça social e, articulam três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza, a saber:

[...] Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.⁷⁰

⁶⁸ BRASIL. **Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004/ Lei do Programa do Bolsa Família**. Presidência da República, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

⁶⁹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>. Acesso em: 24 de outubro de 2014.

⁷⁰ PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Bolsa Família**. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf. Acesso em: 13 de outubro de 2014.

Há, ainda, que se falar das condicionalidades do programa. Elas são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Programa “Bolsa Família” quanto pelo poder público e, que deverão ser cumpridas para que o recebimento do benefício seja assegurado. Essa exigência se justifica no fato de o programa “Bolsa família” ser uma política pública social de promoção da família, visando assegurar o acesso a direitos sociais básicos. E são elas:

Na área da saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento de sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência mensal de mínima de 85% da carga horária, Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.⁷¹

Além disso, por se tratar de política pública intersetorial, as condicionalidades devem ser acompanhadas e fiscalizadas por vários órgãos, que foram designados para a execução dessas tarefas pela Lei do Bolsa Família. Esses os órgãos são:

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no que diz respeito ao apoio, à articulação intersetorial e à supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condições do Programa Bolsa Família. Será responsável, também, por disponibilizar a base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde; O Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; O Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao recém-nascido, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; Os estados, Distrito Federal e municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condições do Programa Bolsa Família também poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação.⁷²

Todo esse esforço se justifica nos objetivos fundamentais listados pela Constituição da República Federativa do Brasil e podem ser facilmente visualizados no artigo 3º da Lei Maior,

⁷¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: 24 de outubro de 2014.

⁷² PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Bolsa Família.** Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf. Acesso em: 13 de outubro de 2014.

os quais contribuem para a promoção do direito ao mínimo existencial, tema do próximo tópico desse capítulo.

3.3. O “BOLSA FAMÍLIA” E A PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

O programa “Bolsa Família”, como visto anteriormente, é uma política pública intersetorial que tem como objetivo garantir o acesso aos direitos sociais de forma mais ágil e menos burocrática. Nesse sentido se apresenta:

[...] políticas públicas que implementam programas sociais, que atrelados aos objetivos da Carta Política do Brasil, visam à máxima potencialização dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, no intuito da realização da cidadania plena.⁷³

O programa tem como finalidade a transferência de renda direta com condicionalidades e visa combater a fome, a pobreza e outras formas de privações enfrentadas pelas famílias que se qualificam como beneficiárias desse direito, bem como fomentar o acesso à saúde, à educação e à assistencial social.

No tocante a transferência de renda, não se pode afirmar que o simples repasse de benefícios às famílias carentes é capaz de garantir, por si só, a promoção da justiça social, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, ou a promoção de igualdade entre as pessoas, conforme os objetivos estabelecidos na Carta Magna.⁷⁴ Diante dessa hipótese é que se introduz o quesito da promoção do mínimo existencial.

O mínimo existencial possui relação com os direitos sociais que estão previstos na Lei Fundamental os quais exigem uma prestação positiva do Poder Público para sua concretização, isto é, demandam uma ação governamental mediante uma prestação afirmativa para que sejam efetivados. Contudo, deve se destacar que “o mínimo existencial, que, como visto, convive, mas não se confunde, com os direitos sociais, não perde sua possível autonomia na arquitetura constitucional.”⁷⁵

⁷³ ÂMBITO JURÍDICO. **Constitucional**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em: 16 de outubro de 2014.

⁷⁴ ÂMBITO JURÍDICO. **Constitucional**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em: 16 de outubro de 2014.

⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 323.

Esse direito deve ser compreendido como sendo um direito mais abrangente, capaz de abarcar outros direitos para além daqueles explicitados no artigo 6º da Constituição Federal ademais, não devem ser interpretados de forma taxativa constituindo, destarte, cláusula aberta: “o direito-garantia do mínimo existencial, ainda mais em relação aos direitos sociais específicos consagrados nas constituições, assume o significado de uma cláusula aberta, [...]”⁷⁶

Por essa razão, afirma Ingo Sarlet: “o mínimo existencial não deve ser restringido apenas aos direitos sociais”⁷⁷, e salienta:

Não devemos esquecer que a dignidade da pessoa humana, além de constituir um dos princípios fundamentais da nossa ordem constitucional (art. 1º, inc. III, da CF), foi guinada à condição de finalidade precípua da ordem econômica (art. 170, caput, da CF).⁷⁸

Portanto, resta o entendimento de que existe uma relação entre o “Bolsa Família” e a promoção do mínimo existencial posto que este programa tem como escopo o acesso aos direitos sociais através da transferência direta de renda, e que estes direitos guardam, também, ligação com o referido mínimo existencial, muito embora não se confundem.

Com isso, estabelecida a relação entre o “Bolsa Família” e o mínimo existencial é reconhecido que a transferência direta de renda é o instrumento que busca a promoção do mínimo existencial o qual se apresenta como direito dotado de conteúdo valorativo.

No ano de 2009 foram despendidos com o “Bolsa Família” em todo Brasil R\$ 12,4 bilhões, em 2010 esses números aumentaram para R\$ 14,4 bilhões. Desde então, eles vêm subindo a cada ano, chegando a R\$ 24,9 bilhões no ano de 2013. Em maio de 2014, data da última atualização dos dados, esse valor já se encontra na casa dos R\$ 10,5 bilhões.⁷⁹

Em uma visão regional, esses números estão distribuídos da seguinte maneira: no ano de 2009, na região nordeste o valor executado foi de 53%, na região sudeste chegou a 23%, a região norte ficou com 11%, o sul levou 8% do recurso e na região centro-oeste o valor foi de

⁷⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 322.

⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 309.

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 310.

⁷⁹ PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/> Acesso em: 17 de outubro de 2014.

apenas 5%. Nos anos seguintes até a data da última atualização, o percentual anual de cada região sofreu uma variação mínima de 1 (um) a 2 (dois) por cento para mais ou para menos.⁸⁰

Nota-se neste caso, que o repasse dos proventos é feita de forma não igualitária dentre as regiões. Isso é facilmente justificado se levarmos em conta o fundamento da igualdade material sustentada nas razões Aristotélicas de promoção da justiça social e as disparidades regionais brasileiras, portanto não há ofensa ao princípio da isonomia.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em dez anos o programa já atende a segunda geração de beneficiários. São os netos do “Bolsa Família”, a política pública social de transferência de renda considerada a mais abrangente do país, isto significa que os filhos que cresceram enquanto os pais recebiam o benefício do governo, tiveram seus filhos constituíram família própria e passaram a receber o benefício.⁸¹

Ainda de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apenas 45% das famílias beneficiárias se mantêm cadastradas desde o início do programa. Ou seja, 55% dos beneficiários originais deixaram o programa, porém não se pode afirmar a causa da evasão, tampouco se saíram definitivamente do programa “Bolsa Família”.⁸²

Conforme os dados disponibilizados no site do Instituto Lula, o “Bolsa Família” é responsável por retirar 28% de seus beneficiários da linha da extrema pobreza.⁸³ Esses números indicam que o programa tem sido instrumento necessário à concretização mínimo existencial.

No entanto, se questiona a sua efetividade enquanto instrumento necessário à concretização desse direito, não obstante o núcleo do seu objeto se traduz em uma prestação pecuniária, e com isso temos:

[...] o mínimo existencial, ou seja, o conjunto de prestações indispensáveis para assegurá-lo [...] não pode ser reduzido a um objeto fixo, muito menos a um valor pecuniário determinado, visto que dependente de um conjunto de fatores, inclusive ligados às condições pessoais do indivíduo, [...] ⁸⁴

⁸⁰ PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia/> Acesso em: 17 de outubro de 2014.

⁸¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 27 de abril de 2014.

⁸² MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 27 de abril de 2014.

⁸³ INSTITUTO LULA, **Bolsa Família.** Disponível em: <http://obrasilqueconquistamos.com.br/programa-bolsa-familia/>. Acesso em: 17 de outubro de 2014.

⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 322.

Desta sorte, aponta-se que o programa “Bolsa família” é instrumento necessário para a concretização do mínimo existencial, porém não há como afirmar que seja eficaz na medida que esse direito guarda relação com outros direitos sociais, ainda que não necessariamente com todos e não da mesma forma.⁸⁵ E devemos, ainda, nos atentar para a ideia de que o repasse dos benefícios possui, também, o intuito de ampliar a capacidade de aquisição das famílias beneficiárias o que invoca um equilíbrio maior na ordem econômica financeira.

⁸⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 326.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal dessa pesquisa foi desenvolver um estudo de direito comparado das políticas públicas intersetoriais que visam promover o direito ao mínimo existencial apontando suas diferenças e semelhanças a fim de aferir a sua eficácia. Nesse sentido, foi realizada uma investigação pormenorizada sobre o enredo.

As políticas públicas podem ser traduzidas como instrumentos utilizados pelo Poder Público na execução de sua função de Estado regulador em atendimento às necessidades da sociedade garantindo o acesso aos direitos sociais e permitindo a propagação da igualdade material.

Os modelos acolhidos em comparação foi o programa “Bolsa Família” e o Supplemental Nutrition Assistance Program (Programa de Assistência Nutricional Suplementar) e essa contraposição se mostrou consistente, viabilizando um conhecimento mais aprofundado no tema.

Com base na ideia de uma justiça distributiva mediante o repasse proporcional de recursos foi possível perceber que tanto o programa “Bolsa Família” quanto o SNAP são exemplos de políticas públicas agregadoras de direitos sociais e instrumentos necessários à concretização do direito fundamental ao mínimo existencial.

O propósito desenvolvido atendeu as expectativas gerando resultados satisfatórios e permitindo a percepção de uma diferença em relação ao modo de repasse dos haveres. Desse modo, chegamos ao entendimento de que apesar de ambos os programas serem instrumentos necessários à concretização dos direitos sociais, que se relacionam com o direito ao mínimo existencial, o SNAP se mostrou mais eficaz que o Bolsa Família.

Essa conclusão foi construída a partir da análise dos objetivos dos programas, quais sejam, a garantia de acesso aos direitos sociais proporcionando uma existência digna, bem como o combate à fome e a erradicação da pobreza.

Por isso, com base nessas finalidades, concluiu-se que não permitir que o benefício seja sacado, e sim utilizado eletronicamente em lojas cadastradas junto ao USDA (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos) na compra de produtos para satisfazer as necessidades do grupo familiar contribui de forma mais eficaz no combate à fome e a erradicação da pobreza.

Esse ponto do trabalho despontou-se como muito importante, pois a função de regulador do Estado na criação de políticas públicas menos autoritárias que atendam as demandas da sociedade, a exemplo do SNAP e do Bolsa família, auxilia na promoção do direito fundamental ao mínimo existencial.

REFERÊNCIAS

ÂMBITO JURÍDICO. **Constitucional**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em: 16 de outubro de 2014.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Políticas Públicas no Brasil: herança, tendências e desafios**. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/taniabacelar.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2014.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. (tradução, estudo bibliográfico e Notas Edson Bini). São Paulo: EDIPRO, 2002.

BRASIL. **Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004/ Lei do Programa do Bolsa Família**. Presidência da República, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995/ Lei de Concessões**. Presidência da República, Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 22 de outubro 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum Compacto Saraiva – São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Constitucional. Acesso À Creche Aos Menores De Zero A Seis Anos. Direito Subjetivo. Reserva Do Possível. Teorização E Cabimento. Impossibilidade De Arguição Como Tese Abstrata De Defesa. Escassez De Recursos Como O Resultado De Uma Decisão Política. Prioridade Dos Direitos Fundamentais. Conteúdo Do Mínimo Existencial. Essencialidade Do Direito À Educação. Precedentes Do Stf E Stj. Recurso Especial n. 1.185.474. Recorrente: Município de Criciúma. Procurador: Patrícia Tatiana Schimidt e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator Ministro Humberto Martins. Santa Catarina, 29 de abril de 2010. Lex jurisprudência do STJ, Santa Catarina, p. 2-3, abr. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas, Reflexões sobreo conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia, **Parcerias na Administração Pública**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DOS SANTOS, Natalia Navarro. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.**

FOOD RESEARCH AND ACTION CENTER. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/eligibility/>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

FOOD RESEARCH AND ACTION CENTER. Disponível em: <http://frac.org/federal-foodnutrition-programs/snapfood-stamps/>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

FRASER, Nancy. **From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a postsocialist age.** In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. *The new social theory reader*. Londres: Routledge, pp. 285-293. Tradução: SIMÕES, Julio Assis.

GUERRA, Sidney, **Os direitos na ordem jurídica brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2013.

INSTITUTO LULA. Disponível em: <http://obrasilqueconquistamos.com.br/programa-bolsa-familia/>. Acesso em: 17 de outubro de 2014.

LAVINAS MONNERAT et. al., *apud* DOS SANTOS, Natalia Navarro. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.**

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 26. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira, **Direito de Nacionalidade e Regime Jurídico: Direitos Fundamentais e Justiça** Revista do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado da PUCRS, Porto Alegre, Ano 1, n. 1, out/dez, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 22 de outubro de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>. Acesso em: 24 de outubro de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acesso em: 24 de outubro de 2014.

MINITÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. **Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acesso em: 8 de novembro de 2014.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_bolsafamilia.pdf. Acesso em: 13 de outubro de 2014.

PUCCINELLI, André Júnior, ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **Federalismo Cooperativo e a Reserva do Possível.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SHIROMA, E. S.; MORAES, C.M.; EVANGELISTA. O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

TERRA. **Educação, IBGE: Em dez anos triplica o percentual de negros na universidade**. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/educacao/ibge-em-10-anos-triplica-percentual-de-negros-na-universidade,4318febb0345b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/timeline.pdf>. Acesso em 7 de novembro de 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/ebt/general-electronic-benefit-transfer-ebt-information>. Acesso em: 9 de novembro de 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **SNAP**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/snap/eligible-food-items>. Acesso em: 9 de novembro de 2014.

ANEXOS

Anexo I

Números de membros:	Renda mensal bruta (130 por cento de pobreza):	Renda mensal líquida (100 por cento de pobreza):
1	\$ 1,265	\$ 973
2	\$ 1,705	\$ 1,311
3	\$ 2,144	\$ 1,650
4	\$ 2,584	\$ 1,988
5	\$ 3,024	\$ 2,326
6	\$ 3,464	\$ 2,665
7	\$ 3,904	\$ 3,003
8	\$ 4,344	\$ 3,341
Valor adicional por membro:	+ \$ 440	+ \$ 339
* o limite de renda bruta e líquida é maior no Alaska e no Havai.		
* Fonte: USDA. Disponível em: http://www.fns.usda.gov/snap/eligibility		

Anexo II

Números de membros:	Valor máximo mensal da parcela:
1	\$ 194
2	\$ 357
3	\$ 511
4	\$ 649
5	\$ 771
6	\$ 925
7	\$ 1,022
8	\$ 1,169
Valor adicional por membro:	\$ 146
* Fonte: USDA. Disponível em: http://www.fns.usda.gov/snap/eligibility	