

Direito Constitucional nas Relações Econômicas, entre o Crescimento Econômico e o Desenvolvimento Humano: análise do Programa Bolsa Família

Constitutional Law on Economic Relations, between Economic Growth and Human Development: analysis of the Bolsa Família Programme

Manuella Rocha Magi¹
Gina Vidal Marcílio Pompeu²

Resumo

O presente artigo tem como fito demonstrar a contradição econômico-social que permeia a realidade brasileira, tece críticas acerca da forma como as políticas públicas são realizadas e demonstra que para a concretude dos direitos sociais basilares é necessário que ações positivas governamentais tenham permanência e que estimulem a educação e o ensino de qualidade. Em especial, traz como objetivo específico realizar a análise do programa de governo Bolsa Família, instituído pela lei 10.836, que completa, em 2014, dez anos de existência, e que traz resultados positivos, mas também preocupantes, quando institui um novo direito social, o direito de renda e baseia sua atuação em uma ação filantrópica do Estado, deixando, por consequente, de habilitar o cidadão para o mercado de trabalho. O resultado esperado é propor, diante dos fundamentos constitucionais do valor social do trabalho, da dignidade da pessoa humana e da livre iniciativa, a criação de uma contraprestação cívica retributiva à sociedade por aqueles que se beneficiam deste programa social. A metodologia utilizada é o estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa, quanto ao tipo bibliográfica, incluindo não apenas obras jurídicas, mas também de textos científicos das Ciências Sociais e Políticas que abordam o assunto em análise.

Palavras-chave: Desenvolvimento Social; Crescimento Econômico; Bolsa Família; Educação.

Abstract

This article aims to demonstrate the economic and the social contradiction in the Brazilian reality, making criticism about how the public politics are being carried out and demonstrating that for the implementation of social corners is necessary permanent positive governmental actions and encourage for education and teaching quality. In particular, the objective of the study is make an analysis of the government programme Bolsa Família, created by law 10.836, which completes, in 2014, ten years of existence, and it brings positive results, but also disturbing ones, when creates a new social right, the right to income, based on a philanthropic activities of the State, instead to enable the citizen to the labor market. The expected result is to propose, based on the constitutional foundations of the social value of labor, human dignity and free enterprise, the creation of a retributive consideration civic society by those who benefit from this social program. The methodology used in this article was a study descriptive-analytic, developed through research, as the type bibliographic, including not only legal articles, but also, scientific texts that comes from the social and political sciences that address the subject in question.

¹ Mestranda em Direito Constitucional na UNIFOR- Universidade de Fortaleza, Bolsista do Programa de incentivo a pesquisa FUNCAP, Pós Graduação em Direito Processual Civil e Gestão Processual na ESMEC- Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (2010); Graduação em direito na UNIFOR- Universidade de Fortaleza(2009).

² Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco(2004), Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (1994), Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1987)

Keywords: Social Development; Economic Growth; Bolsa família programme; Education

Introdução

No último século, o Brasil apresentou extraordinária ascensão na seara econômica, fomentado por políticas estatais de crescimento tecnológico e concentração de capital no setor produtivo. Acreditava-se que esse aperfeiçoamento dos mecanismos financeiros iria ter como conseqüência lógica a formação de capital humano que fosse capaz de se desenvolver sem a necessidade de ações positivas do Estado Democrático de Direito.

Durante o século XIX a aspiração ao Estado democrático vai-se definindo, até se transformar, já no século XX, num ideal político de toda a Humanidade, fazendo com que os regimes políticos mais variados e até contraditórios entre si afirmem ser melhores do que os demais por corresponderem mais adequadamente às exigências do Estado Democrático. (DALLARI, 2003, p. 300)

Chamamos de “democráticas” todas as doutrinas que determinam a origem do poder político na vontade coletiva da sociedade submetida a esse poder, e que atribuem a legitimidade do mesmo à circunstância de haver sido instituído pela coletividade que rege. (DUGUIT, 2006, p.39)

A ideia utópica de que houvesse crescimento econômico acompanhado na mesma medida por incremento significativo dos direitos sociais levou ao abismo histórico entre estes. Neste diapasão, constata-se que a concentração de renda e a ausência de capacitação de grande parte da população resultou em péssimas condições de vida e desigualdade de oportunidades no que tange ao substrato humano.

O artigo científico busca demonstrar a contradição presente na sociedade brasileira, que de um lado pode ser considerada como modelo econômico-financeiro a ser seguido pelos países emergentes e possui reconhecimento na seara internacional; porém de outro, apresenta vergonhosos índices sociais e é considerado, pelos institutos de pesquisas internacionais, no mesmo patamar de Estados com crescimento econômico retardado.

Cumprir lembrar que o constitucionalismo brasileiro consagra em seu bojo, como núcleo do princípio da dignidade humana, e centrado no dirigismo estatal, direitos individuais e sociais. Não obstante, a inércia governamental tem retirado a eficácia e a efetividade destes postulados, já que as atividades da máquina administrativa não

buscam, por meio de programas sociais de capacitação profissional, inserir os cidadãos no mercado de trabalho, garantindo renda e desenvolvimento.

A Constituição Federal Brasileira de 1988- CF/88- representou um importante avanço em termos de reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais, prevendo um regime jurídico de proteção diferenciado a essa categoria de direitos. (DUARTE, 2012, p. 421)

[...] o que se tem a dizer, desde logo, é que a Constituição de 1988, em razão mesmo do seu processo de elaboração, é a mais democrática das nossas cartas políticas, seja em razão do ambiente em que ela foi gerada- participação era, então, a palavra de ordem-, seja em função da experiência negativamente acumulada nos momentos constitucionais precedentes, quando, via de regra, nossas constituições foram simplesmente outorgadas ou resultaram de textos originariamente redigidos por grupo de notáveis- com ou sem mandato político-, para só depois serem levados a debate nas assembleias constituintes. A essa luz, a rigor, só a carta política de 1988 pode ser considerada uma constituição verdadeiramente espontânea, porque foi feita de baixo para cima e de fora para dentro, sendo todas as demais ou impostas por déspotas- uns pouco, outros nem tanto esclarecidos-, ou induzidas por tutoras intelectuais, que não nos consideravam crescidos o bastante para caminharmos com as próprias pernas e traçarmos o nosso destino. (MENDES, COELHO, BRANCO, 2009, p. 203)

Neste prisma, o estudo ora realizado relata a experiência brasileira que consagrou-se como programa social, já que no ano de 2014, completa dez anos de existência, o Bolsa Família, e que possui como objetivo último a eliminação da extrema pobreza que aflige parte dos cidadãos brasileiros. Nos ditames de Ana Paula Barcellos (2006, p. 56-57);

As políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente, mas envolvem gasto de dinheiro público. Como se sabe, os recursos públicos são limitados e é preciso fazer opções. As escolhas em matéria de gastos e políticas públicas não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais.

Não obstante, ratifica-se a importância imediatista desse tipo de fomento social através do repasse financeiro direto àqueles que preenchem os requisitos exigidos pela lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, sem contudo, deixar de tecer críticas acerca da não eliminação do ciclo da miséria e sim, da criação de classe social que exige do Estado recursos como forma de compensação histórica da marginalização sofrida. O Governo Federal traz para si mais uma função, a filantropia, e não reafirma a necessidade de incentivar de forma concreta o pilar do desenvolvimento, ou seja, o direito a educação de qualidade e ao trabalho digno. Para Clémerson Merlin Cléve (2006, p. 29);

A teoria constitucional brasileira não desconhece que apontados direitos em princípio exigem a abstenção do Poder Público. Diz em princípio, porque o Estado não pode deixar, igualmente, de atuar para proteger os direitos fundamentais, inclusive normativamente (dever de proteção), e de implantar políticas públicas voltadas à afirmação dos direitos que, em sua configuração mais singela, não exigem mais do que a iniciativa do seu titular.

A metodologia utilizada neste ensaio é um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa, quanto ao tipo bibliográfica, incluindo não apenas obras jurídicas, mas também das Ciências Sociais e Políticas que abordam o assunto em análise, assim como artigos de revistas especializadas nestas áreas, dissertações, relatórios e informações constantes em sítios eletrônicos oficiais; e documental, abrangendo o estudo de normas nacionais e internacionais, bem como dados publicados por fontes oficiais.

1 Um capitalismo democrático

O Brasil, no século XXI, enfrenta uma disparidade entre desenvolvimento social e crescimento econômico fruto da falta de investimento em políticas públicas efetivas e duradouras que viabilizassem, ao longo da história constitucional, significativa mudança estrutural na sociedade.

Percebe-se, ao longo dos últimos anos, que houve transformação econômica ascendente, o que fez com que o país deixasse os quadros de extrema pobreza para tornar-se um centro desenvolvido com economia estável e credibilidade internacional. Nesse contexto, o Brasil fora considerado, em 2012, como a 7ª maior economia mundial e, de acordo com Fundo Monetário Internacional, em 2013, deve subir para 6ª colocação.

RANKING DAS MAIORES ECONOMIAS MUNDIAIS³ (PIB NOMINAL)

| Posição | 2012 | 2013 |
|----------------|----------------|----------------|
| 1º | Estados Unidos | Estados Unidos |
| 2º | China | China |
| 3º | Japão | Japão |
| 4º | Alemanha | Alemanha |

³ Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/04/brasil-deve-recuperar-posto-de-6-maior-economia-em-2013-mostra-fmi.html>, acesso em 03 de outubro de 2013.

RANKING DAS MAIORES ECONOMIAS MUNDIAIS³
(PIB NOMINAL)

| Posição | 2012 | 2013 |
|----------------|---------------|---------------|
| 5º | França | França |
| 6º | Reino Unido | Brasil |
| 7º | Brasil | Reino Unido |

Fonte: World Economic Outlook – FMI

Entretanto, haja vista o antagonismo existente entre crescimento e desenvolvimento, numa análise dos índices sociais essenciais como miséria, educação, saúde, mortalidade infantil, saneamento básico, dentre outros; o Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios a serem superados antes que seja avaliado pelos órgãos internacionais como Estado social satisfatório.

Nesse diapasão, percebe-se que o Brasil consagra, na ordem jurídica suprema, o capitalismo como modelo econômico a ser seguido por aqueles que encontram-se ditando os percalços da política financeira institucional. Afirma GRAU (2006, p. 312) “que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema econômico, o sistema capitalista”.

A ordem econômica nacional brasileira consagra, fundamentalmente, o sistema de economia capitalista, na medida em que se funda na propriedade dos meios de produção (CF, arts 170, II e 5º, XXIII), no trabalho livre (art. 5º, XIII), na organização da empresa e na atividade do empresário, com preferência, em favor da empresa privada, para a exploração da atividade econômica, sendo princípios seus, o da liberdade de iniciativa, da livre concorrência e o da lucratividade. (FERREIRA, 2003, p. 50)

Destarte, os ditames básicos desse liberalismo seriam a livre concorrência e a intervenção estatal minimalista, prevendo a auto-regulação do mercado e, conseqüentemente, o desenvolvimento satisfatório do capital humano. Complementa SINGER (2004) que a ascensão do sistema capitalista pode ser caracterizado como o desenvolvimento realizado sob a égide do grande capital e moldado pelos valores do livre funcionamento dos mercados, das virtudes de competição, do individualismo e do Estado mínimo.

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Uma vez iniciado o desenvolvimento

econômico tende a ser relativamente automático ou auto-sustentado, medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivo para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.01)

Percebe-se, porém, que a aceleração do crescimento econômico e o investimento em progresso técnico no modelo neoliberal puro, por si só, é insuficiente para alterar sobremaneira a qualidade de vida dos cidadãos. Nas palavras de Bresser-Pereira (2006, p. 8), “cabe ao estado e a seu governo, em cada momento, estabelecer o delicado equilíbrio entre o desenvolvimento e a distribuição, entre os lucros e os salários, entre os investimentos e as despesas sociais”. Enuncia Gina Pompeu (2012, p. 12), “o desenvolvimento econômico nem sempre coaduna com desenvolvimento sustentável e humano”. Para Jernej Pikalo (2007, p.32), “it has been show that economic development does not bring improved human rights practices on its own.”⁴

Assim é necessário estabelecer, numa visão de progresso econômico equilibrado, superávits financeiros e melhoria da qualidade de vida da população. Tenta-se contrabalancear dois pilares historicamente consagrados; a igualdade e a liberdade; direitos inerentes ao homem como ser social. Nos ensinamentos de Gina Pompeu (2009, p. 130), “há um duelo entre os direitos de desenvolvimento individual, situados na esfera da liberdade, e os direitos à efetivação do bem estar coletivo por meio dos direitos sociais (saúde, educação, moradia, trabalho...) inseridos na esfera da igualdade”. Já Marcio Cruz (2009, p. 6) enuncia que “essa nova visão está na pauta da doutrina mais avançada, que entende serem necessários esforços para democratizar o capitalismo e torná-lo solidário, superando a idéia de acumulação individual, ou de grupos, em detrimento do conjunto da sociedade global”.

No contexto jurídico, “a Constituição de 1988 está estruturada a partir da idéia da constituição como um plano de transformações sociais e do Estado, prevendo, em seu texto, as bases de um projeto nacional de desenvolvimento” (BERCOVICI, 2011, p.575). Assim traz como vértice diretivo a necessidade de conciliação entre a ordem econômica e a social, quando elenca no artigo 1º que são fundamentos da República Federativa tanto os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa como a dignidade da pessoa humana.

⁴ Já fora demonstrado que o desenvolvimento econômico por si só não traz consigo uma melhora nos direitos sociais humanos.

À busca da realização do bem-estar a Constituição apresta a sociedade e o Estado, busca que se há de empreender não em nome de uma ideologia, mas como imposição de determinações históricas que são mais do que ideológicas. O alcance do bem-estar é historicamente, o mínimo que tem a almejar a sociedade brasileira. (GRAU, 2006, p. 312)

Destarte, a *Lex Fundamentalis* elenca expressamente direitos sociais a serem implementados pelos dirigentes, representantes eleitos pelo sufrágio universal, resachando o Estado totalmente abstencionista, e prevê a ordem liberal como modelo econômico, não autorizando, no mesmo diapasão, o Estado intervencionista pleno. Complementa SOUZA (2010, p. 447);

Os direitos sociais são, na realidade: os direitos à segurança social, ao trabalho, ao salário condigno à assistência social, à liberdade sindical, às condições humanas justas e saudáveis de trabalho, da maternidade, da infância e da família, à subsistência, ao vestuário, à habitação, à saúde, educação e bens culturais.

Ao se empreender uma tentativa de definição dos direitos sociais, cumpre aceitar a vontade expressamente enunciada do Constituinte, no sentido de que o qualitativo de social não está exclusivamente vinculado a uma atuação positiva do Estado na implementação e garantia da segurança social, como instrumento de compensação de desigualdades fáticas manifestas e modo de assegurar um patamar pelo menos mínimo de condições para uma vida digna. (SARLET, FIGUEIREDO, 2008, p.16)

Buscando-se o equilíbrio intermediário que possibilite tanto crescimento econômico como desenvolvimento social, o Estado Brasileiro, pode ser considerado como regulatório, visando em último caso o bem estar do povo.

Argumenta-se que não é conveniente deixar o mercado entregue a si próprio (talvez por se entender que ele não é, afinal, o tal mecanismo natural, intocável e acima de toda a suspeita) e proclama-se a necessidade de o estado definir o seu estatuto jurídico (o estatuto jurídico do mercado). Esta responsabilidade pública de regular (ou responsabilidade pública de garantia) seria, ainda, uma forma de intervenção do estado na economia, permitindo apresentar o estado regulador como um estado ativo (até mesmo um estado dirigista) no domínio da economia, que passaria a ser, como dissemos, uma economia de mercado regulada ou uma economia social de mercado. (NUNES, 2011, p. 414)

Assim, em notas a garantir aos seus cidadãos direitos que ultrapassem os meramente individuais, a ordem jurídica pátria consagrou o capitalismo democrático, exigindo do Estado não apenas condutas negativas, mas comportamentos e medidas políticas positivas no sentido de concretizar os direitos sociais basilares, na tentativa de estabelecer um padrão mínimo de qualidade de vida.

2 Brasil solidário

O Brasil, como já discorrido no tópico anterior, apresentou, nas últimas décadas, crescimento econômico que o possibilitou ser considerado como economia mundial de destaque, firmando-se, por conseguinte, no mercado internacional. Em contraposição, esse progresso experimentado, não fora acompanhado, no mesmo ritmo, pela melhoria de vida da população. Nesse contexto, a ONU (Organização das Nações Unidas) toma por base três dimensões; renda, educação e saúde; para avaliar que o IDH (índice de desenvolvimento humano) do país, em 2012, é de 0,73 e assim ocupa a 85ª posição no ranking global⁵.

| Ranking | IDH | IDH |
|-----------|----------------|--------------|
| Global | País | 2012 |
| 1 | Noruega | 0,955 |
| 2 | Austrália | 0,938 |
| 3 | Estados Unidos | 0,937 |
| 4 | Países Baixos | 0,921 |
| 5 | Alemanha | 0,920 |
| 6 | Nova Zelândia | 0,919 |
| | (...) | |
| 85 | Brasil | 0,730 |

(grifo nosso) Fonte: Programa Nacional das Nações Unidas- PNUD

A Constituição Federal de 1988 elenca direitos básicos dos cidadãos que tiveram concretude reiteradamente postergada pelos representantes do povo, que por muitas vezes esvaziaram os preceitos vinculantes da Ordem Suprema, dando prioridade a questões individuais em contraposição as necessidades coletivas, atingindo a concepção de justiça coletiva. Traz Konrad Hesse (1991, p. 20) “que a força que constitui a essência e a eficácia da Constituição reside na natureza das coisas, impulsionando-a, conduzindo-a e transformando, assim, em força ativa”. Continua Hesse (1991, p.20) que “quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder a natureza singular

⁵ Ranking IDH Global 2012, disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2012.aspx>, acesso em 25 de setembro de 2013.

do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa”. Acerca da noção de justiça, John Rawls tem como preocupação central a pessoa moral, foca então, sua concepção em justiça como distribuição de bens primários; “primary goods are not, however, to be used in making comparisons in all situations but only in questions of justice”⁶ (RAWLS, 1999, p. 449).

Neste contexto, numa tentativa de equiparar o destaque econômico excepcional e a necessidade de profundas mudanças sociais, tendo como perspectiva a concretude do valor solidariedade, o Governo Federal há dez anos, intensificou uma política pública de repasse financeiro direto a população, na expectativa de melhorar os índices de desenvolvimento humano e incrementar, em última análise, o consumo. Essa visão utilitarista é defendida por Nicolas Barr (2004, p.61), “the utilitarian aim is to distribute goods so as to maximize the total utility of society's members”.⁷

Políticas sociais constituem um subconjunto das políticas públicas relacionado a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado e se relacionam à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais decorrentes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico, usualmente nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc., e executadas sob a responsabilidade do Estado. (CASTRO, WALTER, SANTANA et al, 2009, on line)

Já na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se, de forma modesta, o repasse monetário por meio de programas sociais como Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Entretanto, fora no período de governo de Luis Inácio LULA da Silva e de Dilma Rouseff que se ampliou essa política, com vistas a tentar promover maior inclusão social e minimizar a miséria, visando em última análise, contornar o déficit social histórico consagrado.

O Programa Bolsa Família fora instituído em 2004, visando o alívio imediato da pobreza de parcela significativa da população, tendo como sustentáculo o repasse de dinheiro condicionado, ou seja, o Governo Federal incrementa a renda daqueles que vivem abaixo da linha da pobreza, desde que, cumpram os requisitos legais ligados a saúde e educação. Tenta-se desta maneira romper com o ciclo da pobreza.

⁶ Bens primários não são, no entanto, para ser usado para fazer comparações em todas as situações, mas apenas em questões de justiça.

⁷ O objetivo utilitarista é distribuir bens de modo a maximizar a utilidade total dos membros da sociedade

O Programa Bolsa Família implantado em outubro de 2003 e promulgado em 2004 com a criação da lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 pela gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva tem por princípio norteador o combate à fome e à pobreza no país, resultado da unificação dos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Programa Auxílio-Gás, que tem a pretensão de uma gestão descentralizada, com destaque para a intersetorialidade entre os entes federados, com a participação comunitária e o controle social. (CALDEIRA, 2008, p. 21)

Para participar do programa, por meio de um cadastro único, é necessário preencher 3 (três) requisitos; o critério de renda, o indicador de pobreza e a presença de condicionantes. O primeiro refere-se a renda *per capita* de R\$ 70,00 (setenta reais) mensais; o segundo trata da presença de crianças e adolescentes no seio familiar e o terceiro; são condicionantes que caso não preenchidas retiram destes cidadãos o direito ao benefício, como por exemplo, a frequência regular em escolas para crianças e adolescentes e participação de programas de orientação nutricional e assistência preventiva a saúde para crianças e gestantes.

A condicionalidade pode encorajar os beneficiários a investirem em formação de habilidades para não dependerem do programa no futuro. No entanto, as condicionalidades do Bolsa Família não tenderiam a estimular este tipo de comportamento, caso seu cumprimento se devesse mais ao medo de perder o benefício que por uma busca de melhora. (BRITO, 2011, p.43)

Nessa vertente, com o desígnio de aperfeiçoar essa política pública, em 2011, o Bolsa Família fora incorporado ao Plano Brasil Sem Miséria, que propõe a meta de que nenhum brasileiro irá ganhar por mês menos de R\$ 70,00 (setenta reais) até 2014, incrementando assim o valor recebido mensalmente pelas famílias.

Pondera-se que esse programa social que concede maior incentivo na redução direta da extrema pobreza, compromete cerca de 24 milhões por ano, o que corresponde a 0,46% do PIB (produto interno bruto) nacional⁸ e completa, em 2014, um marco histórico de 10 anos, mostrando-se eficiente em alguns aspectos e ganhando destaque nas pesquisas alienígenas, como ocorrera na Revista Britânica *The Lancet* nestes termos;

In the past 15 years, Brazil has undergone notable social and public health changes, including a large reduction in child mortality. The *Bolsa Família* Programme (BFP) is a widespread conditional cash transfer programme,

⁸ Disponível em <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124>. Acesso em 07 de outubro de 2013

launched in 2003, which transfers cash to poor households (maximum income US\$70 per person a month) when they comply with conditions related to health and education. Transfers range from \$18 to \$175 per month, depending on the income and composition of the family.⁹ (AQUINO, BARRETO, PAES-SOUSA et al, 2013, *on line*)

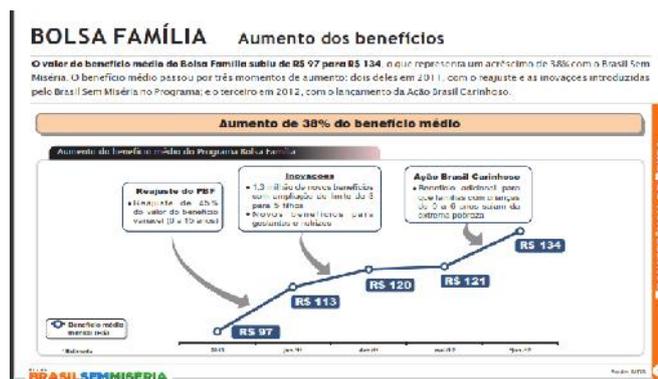
BOLSA FAMÍLIA Expansão do Programa

O orçamento do Programa Bolsa Família aumentou em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,30% para 0,46% do PIB. Os recursos adicionais destinaram-se ao reajuste dos benefícios, ao aumento do número de famílias beneficiárias e ao aumento da quantidade de benefícios por família, o que elevou o valor médio repassado às famílias do Programa. Em maio de 2012, o Bolsa Família atendia 13,5 milhões de famílias.



Fonte: Plano Brasil Sem Miséria- MDS¹⁰

Perquirindo acompanhar a inflação e, conseqüentemente o aumento do preço dos gêneros de primeira necessidade, como alimentos e vestuário, o Programa Bolsa Família aumenta o valor da transferência de capital progressivamente. Destarte, busca-se acentuar a qualidade de vida dos subcidadãos. “Se junto com a renda não houver qualidade de vida, esta renda não pode representar nada” (RIBEIRO; CARVALHO, 2010, p. 87)



Fonte: Plano Brasil Sem Miséria- MDS¹¹

⁹ Nos últimos 15 anos, o Brasil passou por notáveis mudanças sociais e na saúde pública, incluindo uma enorme redução dos índices de mortalidade infantil. O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa bastante difundido de transferência condicionada de recursos, lançado em 2003, que transfere dinheiro a população miserável (com renda máxima de R\$ 70,00 por pessoa no mês) quando estes completam as condições relacionadas a saúde e educação. A transferência está entre R\$18,00 a R\$ 175,00 por mês, dependendo da necessidade e composição da família.

¹⁰ Disponível em <http://www.brasilsemiséria.gov.br/>. Acesso em 07 de outubro de 2013

Em linhas gerais, o programa social promoveu benefícios para a população mais carente, como, por exemplo, a redução da mortalidade infantil, melhoria na educação, na saúde, na desnutrição infantil, minimizou o índice de evasão dos alunos nas escolas, dentre outros. Segundo informação do Governo Federal¹², essa distribuição de renda aborda quase 50 (cinquenta) milhões de pessoas cadastradas, e atinge em maior percentual a região nordeste, onde 62,3% da população participa do programa.



Fonte: Plano Brasil Sem Miséria- MDS¹³

Esses avanços, entretanto, ainda são primários face ao acúmulo das necessidades da coletividade no decorrer do tempo e imediatistas tentando socorrer aqueles que estão em patamar inferior ao da pobreza, sem contudo, capacitá-los para o mercado de trabalho extremamente competitivo. A inserção nesse mercado de trabalho, na visão de Rosanvallon (1988, p. 63) “é visto como a pedra angular da luta contra a exclusão”.

Essa parcela da população não aprende a se sustentar sozinha, tem em mente que como o Estado a negligenciou no decorrer dos séculos, assim possui o direito subjetivo a renda, acreditando-se vítima do sistema, e não busca sair deste ciclo de miséria. Há uma distorção da Vontade da Constituição (*Wille zur Verfassung*) que elenca como direito básico, não o repasse monetário, mas sim o direito a educação e ao trabalho.

Em análise a longo prazo, programas de governo que não prestigiam de forma efetiva a educação e o labor como primados basilares de um Estado Democrático de

¹¹ Disponível em <http://www.brasilsemmiséria.gov.br/>. Acesso em 07 de outubro de 2013

¹² Disponível em <http://www.brasilsemmiséria.gov.br/>. Acesso em 30 de novembro de 2013

¹³ Disponível em <http://www.brasilsemmiséria.gov.br/>. Acesso em 30 de novembro de 2013

Direito consolidam uma exclusão ascendente, criando setor social que é sustentado pelo Estado e gerando acomodação na situação de miséria. O Estado traz para si nova função, a filantropia.

Em vista da incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e os investimentos sociais do Estado legitimada pelo ideário neoliberal, o discurso da cidadania e dos direitos sociais foi substituído pelo discurso humanitário da filantropia. As políticas sociais adquiriram então um perfil "despolitizado, privatizado e refilantropizado" (YASBEK, 2004, p.3)

Desta maneira, como política de socorro imediato da população, o Programa social Bolsa Família, está contribuindo, mesmo que de forma discreta, na melhoria de vida daqueles que se encontram a margem da exacerbada pobreza. Não obstante, há a necessidade de coadunar junto a este, programas sociais outros que viabilizem a inserção dessa parcela da população no mercado de trabalho, garantindo, de forma efetiva, que aqueles situados no patamar mínimo de dignidade passem a não mais depender do Estado para exercer direitos inerentes ao homem, rompendo de forma concreta com o ciclo da pobreza.

Conclusão

O Brasil, hodiernamente, ganhou visibilidade internacional, destacando-se como a 7ª maior economia mundial em 2012 e permeia, segundo expectativa do FMI, a 6ª colocação, em 2013. Apesar do crescimento econômico experimentado, o desenvolvimento social resta insignificante diante das potências mundiais. Nesse viés, foi constatado que o Brasil ocupa a 85ª posição no ranking global analisado pela ONU, no que concerne ao Índice de Desenvolvimento Humano.

Percebe-se que crescimento econômico não condiz necessariamente com a melhoria dos índices sociais basilares e que nem o Estado Liberal puro, nem o Estado Social exclusivo, são suficientes para manter o equilíbrio entre ascensão econômica e qualidade de vida da população. Constata-se a necessidade do Estado Regulatório para minimizar o abismo existente entre crescer e se desenvolver conscientemente.

Vale lembrar que, há 10 anos, o Governo Federal intensificou o programa de repasse direto de recursos para a população que vive na extrema pobreza incluída em um cadastro único, o Bolsa Família, que tem como objetivo primordial o combate direto a miséria e a tentativa de romper o ciclo da pobreza. Estudos do Ministério de

Desenvolvimento Social demonstraram que houve incremento satisfatório no decorrer destes anos em fatores como a redução da mortalidade infantil, melhoria na educação, na saúde e na desnutrição infantil. O programa, em foco, minimizou o índice de evasão dos alunos nas escolas.

Percebe-se, porém, que essa política social de repasse monetário é imediatista e superficial, portanto não atinge de forma profunda o cerne da miséria. O indivíduo passa a ser sustentado pelo Estado, cria-se a imagem de que o governo tem o dever de reparar a exclusão outrora implantada e se institui um novo direito básico, o direito de renda. Estes cidadãos não estão sendo habilitados a concorrer no mercado de trabalho, continuarão, assim, em última análise, excluídos do sistema.

Conclui-se então, que diante do descaso governamental aos direitos básicos do homem, elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, e com vistas a minimizar o sofrimento de parcela da população marginalizada, programas como o Bolsa Família, são importantes como alívio imediato, porém devem ter duração certa, para que não sejam condicionantes na preservação do ciclo da miséria.

Ademais é imprescindível que essa concessão de renda esteja interligada a uma prestação cívica retributiva. Poder-se-ia correlacionar esse desembolso à limpeza de praças, à plantação de árvores, à trabalho voluntário, em dias determinados, em instituições carentes, em fim, a um serviço que beneficie a coletividade determinado pela realidade local.

Isso posto, imprescindível é a criação de programas sociais que tratem o vértice da exclusão e preservação da pobreza extrema entre gerações, meios que viabilizem a educação básica de qualidade, capacitação profissional, conduzindo a inserção no mercado de trabalho e incentivando um desligamento do cidadão da dependência econômico-financeira da máquina estatal.

Referências

AQUINO, Rosana; BARRETO, Maurício; PAES-SOUSA, Rômulo, et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **In The Lancet**. Londres, Inglaterra, v. 382, p. 57-64, jun 2013. Disponível em http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2813%2960715-1/fulltext#article_upsell. Acesso em 07 out 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: SARMENTO, Daniel. GALDINO, Flavio. (orgs.) **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 31-60

BARR, Nicolas. **Economics of the Welfare State**. 4 ed. Oxford, 2004.

BRITO, Alessandra Scaliore. **Programa Bolsa Família e Mercado de Trabalho: Uma Análise das Limitações e Possibilidades da PNAD e do Cadastro Único**. 2011. Disponível em http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/Dissertacao_Alessandra.pdf. Acesso em 05 out. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. In **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, CE, v.16, n.2, p.562-588, jul/dez 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O Conceito histórico de desenvolvimento econômico**. 2006. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>, acesso em 28 de set. de 2013.

CALDEIRA, Barbara Maria dos Santos. **A Dimensão do Enfoque de Gênero no Programa Bolsa Família: ranços e avanços na promoção do empoderamento das mulheres nos municípios baiano**. 2008. Disponível em http://estatico.cnpq.br/porta/premios/2012/ig/pdf/spm_3premio_web.pdf. Acesso em 05 de Out. de 2013.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de, et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opin. Publica**, Campinas, v. 15, n. 2, Nov. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 Out. 2013.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Ano 14, n.54. São Paulo: RT, jan/mar, 2006, p. 28-39.

CRUZ, Paulo Marcio. A crise financeira mundial, o estado e a democracia econômica. In **Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**. v.14. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009, p. 85-98.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUARTE, Clarice Seixas. O duplo regime jurídico do direito à saúde na CF/88: direito fundamental de caráter social e direito público subjetivo. In **Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**. v.17. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012, p. 420-451.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução Márcio Pugliesi. São Paulo: ícone, 2006

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Direito da regulação econômica: a experiência brasileira. In **Stvdia Ivridica 73, colloquia 12- Universidade de Coimbra. Globalização e direito**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Antônio José Avelãs. As duas últimas máscaras do Estado capitalista. In **Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**. v.16. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2011, p. 409-476.

PIKALO, Jernej. **Economic globalisation, globalist stories of the state, and human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

POMPEU, Gina Vidal. **Atores do desenvolvimento econômico e social do século XXI**/ Gina Vidal Marcílio Pompeu (org). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009

_____, Gina Vidal. **La Costituzione Alla Prova della crisi finanziaria mondiale**/ Gina Vidal Marcílio Pompeu (org). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012.

RAWLS, John. The priority of right and ideas of the good. **In: Freeman. John Rawls: collect papers**. Cambridge: Harvard university press, 1999, p.449- 472.

RIBEIRO, Elisa de Castro Marques; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva. Política de incentivo para a melhoria do bem estar-social: uma análise do Prémio Ceará Vida Melhor. In: **Desafios do Desenvolvimento Econômico**. Francisco Diniz Bezerra, Kamila Vieira de Mendonça et al (orgs.). Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010, p. 79-106.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado-providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito a saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.) **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 11-53.

SINGER, Paul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estud. av.**, São Paulo, v.18, n.51, 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200001&lng=en&nrm=iso . Acesso em 05 Out. 2013.

SOUSA, Inês Cabral Ururahy. Cidadania e direitos humanos no estado social e no constitucionalismo democrático. In **Pensar. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza**. v.15. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2010, p. 442-454

YASBEK, Maria Carmelita. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, nº 2, abr./jun, 2004.