



ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E
CIDADANIA

TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
Programa Bolsa Família e Cidadania

MARLEY DURIEUX

BRASÍLIA
2011

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E
CIDADANIA

TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
Programa Bolsa Família e Cidadania

Monografia de Pós-Graduação apresentada ao Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania da Escola de Administração Fazendária (ESAF) como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania.

ORIENTADOR: Prof. Alexandre Ciconello

MARLEY DURIEUX

BRASÍLIA
2011

TERMO DE APROVAÇÃO

MARLEY DURIEUX

**TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
Programa Bolsa Família e Cidadania**

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado como requisito parcial para obtenção do título de especialista do Curso de Educação Fiscal e Cidadania, pós graduação lato sensu da Escola de Administração Fazendária – ESAF, pela seguinte banca:



Prof. Me. Alexandre Ciconello Ganança
(Presidente da banca)



Prof. Dr. Carlos Ângelo de Menezes Souza



Prof. Dra. Cleomar de Souza Manhas

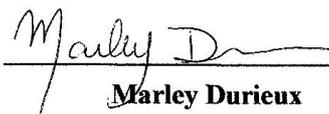
Brasília
Setembro de 2011

CESSÃO DE DIREITOS

TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Programa Bolsa Família e Cidadania

Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária – ESAF como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania.

“É concedida à Escola de Administração Fazendária – ESAF permissão para publicar este trabalho por via impressa ou para divulgá-lo em meio eletrônico, para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela Internet, a título de divulgação da produção científica produzida em conjunto com a ESAF, sem ressarcimento dos direitos autorais”.



Marley Durieux

Brasília
Setembro , 2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Durieux, Marley

Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania.

Brasília: ESAF-DIREED, 2011. 65 páginas.

Orientador: Prof. Alexandre Ciconello

Monografia de Especialização – Escola de Administração Fazendária – Diretoria de Educação – Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania.

1. Transferência de Renda. 2. Programa Bolsa Família. 3. Direitos Humanos.
4. Cidadania.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	10
1.2 OBJETIVOS	12
1.2.1 Objetivo geral.....	14
1.2.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA	15
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO	19
2 DEMOCRACIA, DIREITOS SOCIAIS, CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL .	21
2.1 A EVOLUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL	23
2.1.1 Cidadania.....	24
2.1.2 Pobreza	28
2.1.3 Assistência Social	32
2.2 A CIDADANIA E A EDUCAÇÃO FISCAL.....	35
3 AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA	38
3.1 UM PANORAMA DO PROGRAMA FOME ZERO	39
3.2 OUTROS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS SOCIAIS IMPLANTADOS NO BRASIL	41
4 PROGRAMAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: UMA ABORDAGEM DE DIREITOS HUMANOS	43
4.1 NATUREZA E ABRANGÊNCIA DE UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	44
4.2 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS	46
4.3 DEBATE ATUAL	48
5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	52
5.1 OS EIXOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	53
5.1.1 Transferência de renda	53
5.1.2 As condicionalidades	55
5.1.3 Programas Complementares	56

5.2 RELEVÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

RESUMO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 proporcionou a criação de princípios e mecanismos legais com o objetivo de garantir os direitos sociais, econômicos e culturais para toda a população brasileira. Desse modo, os programas de assistência social, dentre eles os programas de transferência de renda não-contributiva, passaram a ser concebidos como políticas públicas de Estado, deixando, por força de lei, de ter um caráter meramente assistencialista, transformando-se num direito de cada cidadão. Entretanto, observa-se a existência de muitas discussões e debates sobre o conteúdo e a eficácia dos programas de transferência de renda, em particular o 'Bolsa-Família', na redução da pobreza e na promoção da cidadania. Por conseguinte, este estudo tem por objetivo descrever a trajetória do programa de transferência de renda 'Bolsa Família' a partir da sua criação e analisar em que medida o programa vem contribuindo para o avanço dos direitos da cidadania. Coerente com o objetivo deste estudo, o método de abordagem empregado foi o 'método indutivo'. Para análise e interpretação dos dados, esta pesquisa utilizou a abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos, esta pesquisa pode se caracterizar como descritiva e explicativa. Em relação aos procedimentos de coleta de dados, este trabalho se caracteriza como Não-Experimental, em que os dados estão presentes na realidade. Quanto às fontes de informação, este estudo obteve seus dados por intermédio da pesquisa bibliográfica. Os resultados desta pesquisa indicam que os programas de transferência de renda produzem resultados positivos na esfera do desenvolvimento, sobretudo na redução da pobreza extrema e da fome, estimulando a produção de bens e serviços básicos para as populações pobres e o aumento da frequência escolar de crianças, bem como maior igualdade de gênero e justiça social. O estudo concluiu que o Programa Bolsa Família promove a cidadania, pois este fornece subsídios para a redução das desigualdades sociais e da pobreza, eleva a auto-estima de seus beneficiários e contribui para a melhora da educação e da saúde dos envolvidos. Concluiu-se também que a justiça fiscal foi promovida através dos tributos investidos no PBF, atendendo aos objetivos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Palavras-chave: Transferência de Renda. Programa Bolsa Família. Direitos Humanos. Cidadania. Educação Fiscal.

ABSTRACT

The promulgation of the Federal Constitution of 1988 provided the establishment of legal principles and mechanisms in order to ensure the social, economic and cultural rights for the entire population. Thus, the social assistance programs, including programs to transfer income non-contributory, came to be conceived as public policy of state killing, by law, have a merely welfare, becoming a right of every citizen. However, there is the existence of many discussions and debates on the content and effectiveness of income transfer programs, particularly the 'Bolsa-Família', reducing poverty and promoting citizenship. Therefore, this study aims to describe the trajectory of the income transfer program 'Bolsa-Família' from its creation and analyze to what extent the program has contributed to the advancement of the rights of citizenship. Consistent with the objective of this study, the method of approach used was the 'inductive'. For analysis and interpretation of data, this research used a qualitative approach. As to the objectives, this research can be characterized as descriptive and explanatory. Regarding the procedures for data collection, this work is characterized as non-experimental, in which data are present in reality. As regards sources of information, this study obtained data by means of literature. The results of this survey indicate that the income transfer programs produce positive results in the sphere of development, especially in reducing extreme poverty and hunger by stimulating the production of basic goods and services for the poor and increasing school attendance of children, and greater gender equality and social justice. The study concluded that the 'Programa Bolsa-Família' promotes citizenship, because it provides subsidies to reduce social inequalities and poverty, raises self-esteem of its beneficiaries and contributes to the improvement of education and health of those involved. It was also concluded that justice was promoted through tax taxes invested in the PBF, given the objectives of the 'Programa Nacional de Educação Fiscal' (PNEF).

Keywords: Income Transfer. Bolsa Família Program. Human Rights. Citizenship. Education Tax.

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da promulgação da Constituição de 1988, os programas de assistência social brasileiros passaram a ser concebidos como políticas públicas de Estado, deixando, por força de lei, de ter um caráter meramente assistencialista, transformando-se num direito de cada cidadão.

Diz a Emenda Constitucional nº. 64, de 04 de fevereiro de 2010, que deu nova redação ao art. 6 da Constituição Federal (CF): “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”.

Segundo Silva (2007, p. 285):

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, 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.

Para o autor, na sua grande maioria, os direitos sociais dependem de uma atuação firme do Estado, razão pela qual grande parte dessas normas pode ter eficácia limitada. Contudo, essas normas valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade e da cidadania (SILVA, 2007).

Entretanto, de maneira geral, observa-se na literatura pesquisada que os programas assistenciais e serviços de assistência social foram historicamente marcados pela caridade e pela benemerência, aspectos que, ainda hoje, se encontram presentes na cultura, nas organizações do terceiro setor, nas instituições de caridade e de cunho religioso e até mesmo nas políticas públicas. Desse modo, verifica-se que inúmeros programas de assistência social (estatais e privados) têm, em grande medida, estigmatizado seus beneficiários, ao adotarem uma perspectiva assistencialista, contrariando sua concepção primordial de direito social.

Dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) indicam que erradicar a pobreza e reduzir substancialmente os níveis de desigualdade existentes no Brasil só poderão ser alcançadas num período de tempo de médio a longo prazo. Segundo o estudo do IPEA (2010), embora tenha registrado uma queda de 26,5% na taxa de pobreza

entre 2003 e 2008, ainda existem no Brasil cerca de 52,7 milhões de pessoas pobres, e, dentre estas, 14,4 milhões na extrema pobreza, ou seja, com uma renda *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais.

O último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 demonstrou que o Estado brasileiro, na busca da redução das desigualdades sociais e da pobreza, vem procurando resignificar e estabelecer uma política de assistência social imbuída na lógica do direito e da justiça social (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, pode-se afirmar que foi a CF de 1988 que proporcionou a criação de princípios e mecanismos legais com o objetivo de garantir os direitos sociais, econômicos e culturais para a população. Um exemplo desses mecanismos são os programas de transferência de renda não-contributiva, que passaram por muitas inovações a partir da década de 1990, detalhadas no decorrer deste estudo.

Conforme Santana (2007), os Programas de Transferências de Renda (PTR) surgiram como uma alternativa ao combate à fome e à pobreza. Foram concebidos segundo a ideia de que os beneficiários têm autonomia para definir como melhor utilizar o benefício por saber quais são suas prioridades. Também trazem na sua concepção que os beneficiários sejam portadores de habilidades para o exercício da cidadania, podendo eles se comportar como agentes econômicos eficazes, trazendo benefícios para si e sua família, e com isso mitigar os efeitos da sua condição de pobreza.

Para Künneman (2009) e Soares *et al* (2005), os PTR são programas sociais que garantem pagamentos não contributivos, na forma de dinheiro, para pessoas pobres ou ameaçadas pela fome. O objetivo desses programas é aumentar a renda real das famílias. De forma mais específica, segundo Künneman (2009), os PTR são programas estatais de transferência de dinheiro com o objetivo principal de assegurar um nível de consumo mínimo aos titulares de direitos. Geralmente, fazem parte da seguridade social¹ estatal.

Vários estudos internacionais (Barrientos; Dejong, 2006; Kakwani *et al*, 2005; Künneman, 2009; Schubert; Slater 2007) indicam que os PTR produzem resultados positivos na esfera do desenvolvimento, sobretudo na redução da pobreza extrema e da fome, estimulando a produção de bens e serviços básicos para as populações pobres e garantindo uma boa frequência escolar das crianças, bem como maior igualdade de gênero e justiça social.

¹ Transferências de renda são consideradas a parte não contributiva dos sistemas de seguridade e assistência social. A assistência, a previdência social e a saúde formam o sistema de seguridade social de um estado (KÜNNEMAN, 2009).

Como consequência, afirma Künneman (2009), os PTR demonstram ser instrumentos eficazes de redução da desigualdade de renda, realidade que atormenta muitos países pobres e em desenvolvimento, constituindo-se em um impeditivo para o seu desenvolvimento. Entretanto, adverte o autor, para que esses programas influenciem efetivamente na mudança da realidade social é imprescindível, dentre outras ações, que haja determinação política por parte dos governos e que sejam destinados recursos orçamentários suficientes para a sua execução (KÜNNEMAN, 2009).

No Brasil, o Governo Federal instituiu, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (Lei 10.836/04 regulamentada pelo Decreto nº. 5.209/04), reunindo quatro programas de transferência de renda que existiam anteriormente: Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

O Programa Bolsa Família (PBF) é o principal programa brasileiro de transferência direta de renda com condicionalidades. Sua estrutura está fundamentada em torno de três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação e articulação com programas complementares, voltados ao desenvolvimento das famílias, para que tenham condições de superar situações de vulnerabilidade e pobreza. Entre os exemplos de programas complementares ao PBF incluem-se programas de geração de trabalho e renda, combate ao trabalho escravo, alfabetização de jovens e adultos e acesso à energia elétrica (SENNA *et al*, 2007).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2010), embora a criação do PBF tenha ocorrido há apenas sete anos, os principais resultados do programa podem ser observados pelo cumprimento das metas de atendimento; pela evolução do acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias; pelas melhorias nas estratégias de implementação, aperfeiçoamento e controle do programa e, principalmente, pelos resultados de pesquisas, que mostram que o Brasil está avançando na redução da fome, da pobreza e das desigualdades sociais. Em relação ao cumprimento de metas físicas, o PBF está presente em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal e beneficia 12 milhões de famílias, número estimado de famílias pobres, que corresponde a aproximadamente 45 milhões de pessoas.

Entretanto, argumenta Künneman (2009), o PBF é um programa elogiado por alguns e questionado por outros, seja pelo seu caráter assistencial, seja por sua concepção não universal e condicionada de implantação. Em grande parte da mídia e em setores políticos de matriz conservadora existe certo ceticismo quanto à implementação de programas de transferência de renda destinados a superação da fome e da pobreza. Para estes, quanto maior

for a intervenção do Estado, maiores seriam os problemas sociais, já que a proteção estatal incentivaria a acomodação e a consequente falta de vontade para o trabalho (preguiça), ou criaria um contingente de dependentes do Estado, contribuindo para a formação de um ‘sistema parasitário’. A superação dessa dependência dar-se-ia através da inserção desse contingente de pobres no mercado de trabalho.

É nesse contexto que se insere neste estudo a relação entre a justiça social e a justiça fiscal. Sendo a justiça social uma construção baseada na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva, o IPEA (2010a) diz que a CF de 1988 tornou-se um dos pilares da construção da justiça social no Brasil. Hoje, as políticas sociais estão incluídas em iniciativas dos governos federal, estadual e municipal, em colaboração com a sociedade civil. As políticas econômicas e sociais buscam garantir o direito à saúde e educação e acesso aos bens de consumo, lazer e novas tecnologias, através do aumento da renda e capacidade de consumo. A incorporação de novos cidadãos no mercado beneficia todos os segmentos da sociedade, já que o aumento da demanda causa a ampliação dos investimentos e do número de vagas de trabalho. Dados de pesquisas realizadas nos últimos cinco anos apontam para a melhoria da distribuição de renda no país, mas a questão ainda é um dos principais desafios do Brasil.

Já a noção de Justiça Fiscal pode ser entendida como princípio estruturante do Direito Tributário, ou seja, do qual outros princípios derivam e buscam orientação, tais como: isonomia fiscal, capacidade contributiva, progressividade, seletividade. Ela possui também o significado de apresentar a exigência de que as normas tributárias busquem alcançar um valor ou um fim. Determina, desse modo, as razões para o agir no âmbito de determinado ordenamento jurídico. Exclui, portanto, a possibilidade de soluções ausentes de fundamentos éticos ou meramente formais (CALIENDO, 2005).

Nesse sentido, Grunpacher (2006, p. 102) compreende que as noções de justiça social e justiça fiscal não existem separadamente, “a não ser que constituam cada qual uma das faces de uma mesma moeda”. Para o autor, a compreensão do tributo tem a ver com o preço da liberdade que o Estado Democrático de Direito impõe, “[...] a partir da conscientização de que a tributação existe como forma de realização da justiça social, sendo um importante instrumento para que se alcance o propósito de uma vida digna para todos.”.

Por outro lado, observa-se a necessidade de se melhor esclarecer e conscientizar a sociedade da função social do tributo, bem como os aspectos relativos à aplicação e administração dos recursos arrecadados.

O ‘Programa Nacional de Educação Fiscal’(PNEF), cujas diretrizes foram instituídas em dezembro de 2002 pela Portaria Interministerial nº 413 do Ministério da Fazenda, surgiu a partir das relações entre o Fisco e a sociedade, pautada, historicamente, pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo do pagamento dos tributos (BRASIL, 2009). Para Buffon (2007), no Estado Democrático Social, a tributação “tem o dever de assegurar os direitos fundamentais, sendo que tais direitos são mais necessários aos menos providos de capacidade de contribuir com a sociedade”

Diante disso, o PNEF busca harmonizar essas relações através, por um lado, do entendimento da necessidade do financiamento da coisa pública entre o Estado e a sociedade, e, por outro, fornece à sociedade os meios e mecanismos para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, favorecendo o exercício efetivo da cidadania (BRASIL, 2009).

Considerando os argumentos apresentados, este estudo buscará responder ao seguinte problema de pesquisa: *O programa de transferência de renda Bolsa-Família contribui para promover a cidadania no Brasil?*

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Descrever a trajetória do programa de transferência de renda ‘Bolsa Família’ a partir da sua criação e analisar em que medida o programa vem contribuindo para o avanço dos direitos da cidadania.

1.2.2 Objetivos específicos

- Realizar um levantamento bibliográfico sobre alguns conceitos chave, como: os direitos sociais, cidadania, assistência social e transferência de renda para a redução da pobreza e promoção da cidadania;
- Analisar a natureza e a importância dos programas de transferência de renda;
- Descrever conceitos, valores, condicionalidades e alguns resultados do PBF;
- Apresentar considerações sobre o Programa Bolsa Família na perspectiva da promoção dos direitos humanos.

1.3 JUSTIFICATIVA

Nos últimos anos, observa-se a existência de muitas discussões e debates sobre o conteúdo e a eficácia dos programas de transferência de renda, em particular o Bolsa-Família, na redução da pobreza e promoção da cidadania.

Estudo realizado por Medeiros *et al* (2007) confirma que as políticas de transferência de renda vêm se consolidando como um importante sistema de proteção social brasileiro. O Programa Bolsa Família têm se expandido consideravelmente nos últimos anos e gerado efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país, embora não estejam isentos de críticas ou problemas. Os autores enfatizam que os resultados de pesquisas recentes apontam que a simples elevação da renda causada pela transferência teve impactos relevantes sobre a escolarização dos jovens nas famílias beneficiárias, mesmo considerando que as condicionalidades exigidas pelo programa são algo que já é determinado legalmente. Por último, o investimento público no PBF ainda é modesto. Segundo o IPEA (2010), as transferências beneficiam cerca de um quarto das famílias brasileiras, mas seu custo representou 0,4% do PIB em 2009. Portanto, o nível atual de gasto com as políticas de transferência de renda ainda pode ser expandido.

Já seu lado negativo não é claro. Primeiro porque não há indicações de que as transferências inibam de modo substantivo a participação no mercado de trabalho. Ao contrário, por razões que precisam ser mais bem explicadas, essa participação é maior entre os beneficiários. Segundo, não há nenhuma evidência sólida de que as transferências afetem de maneira relevante as contribuições previdenciárias e, menos ainda, de que esses impactos sejam expressivos para a previdência social. Havendo imprevidência, aparentemente, sua magnitude será pequena em termos orçamentários (MEDEIROS *et al*, 2007).

Há também a preocupação de Seidel (2006, p. 2):

O recebimento de benefícios sociais pelas famílias empobrecidas na maioria das vezes é tido como um 'favor' dos agentes públicos investidos em funções governamentais, requerendo na concepção das referidas famílias um pagamento desse 'favor', principalmente com a troca pelo voto nas eleições. O estudo desse processo político pode revelar as motivações mais profundas que levam a essa consequência, e quais são os caminhos para superação desse padrão de relação de poder.

Entretanto, o foco deste trabalho não é o de analisar a possível utilização clientelística dos PTR pela classe política, mas, sim, o grau de solidariedade desejável para a sociedade brasileira no que se refere à garantia dos direitos humanos, por meio da ampliação das políticas de seguridade social. Nesse sentido, segundo Künneman (2009), praticamente todos

os países que conseguiram erradicar a pobreza absoluta e reduzir expressivamente seus níveis de desigualdade possuem políticas de transferência de renda. Isso ocorre porque, mesmo em economias de renda alta, há uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter sua subsistência assegurada pela inserção no mercado de trabalho.

Do ponto de vista acadêmico, a motivação para a realização desta pesquisa surgiu, a princípio, nas aulas de Direitos Humanos, quando foram abordados temas sobre a desigualdade social, a pobreza, a miséria, a desigualdade de gênero, a discriminação racial, enfim, as mazelas da sociedade e a maneira como essas questões são tratadas pelo Estado e pela sociedade.

Ao mesmo tempo em que eram discutidos os elementos de um Estado Democrático de Direito, após uma aula de Orçamento e Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo tema tratado referia-se aos programas de transferência de renda, observei que a percepção dos colegas sobre esses programas e o Bolsa Família, em especial, era muito negativa. O discurso partia de uma repetição de frases feitas, muito difundidas na grande mídia, como: “Não dê o peixe, ensine a pescar”. Depois, em conversas com familiares e amigos, percebi que alguns expressaram a mesma opinião.

Diante dessa polêmica, verificou-se a necessidade de conduzir uma pesquisa direcionada aos Programas de Transferência de Renda, como o Programa Bolsa Família, se eles podem ser um instrumento para a garantia dos direitos humanos do cidadão, preconizada na Constituição Brasileira de 1988 e na Carta dos Direitos Humanos de 1948.

Desse modo, este trabalho espera contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o assunto e fornecer subsídios e informações que possam ser relevantes para um melhor entendimento sobre os mecanismos governamentais de combate às desigualdades sociais.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A escolha de um tema e a delimitação de pesquisa de um trabalho acadêmico-científico é um processo que exige do pesquisador expressar o aprendizado teórico e conceitual obtido durante o período vivido na universidade, além de uma observação minuciosa do mundo que o cerca.

Para tal, a produção de uma monografia de Pós-Graduação implica na viabilização de uma pesquisa que gere informações baseadas em dados fidedignos e passíveis de verificação, que permitam ao pesquisador voltar-se para a resolução do problema proposto. Até porque, segundo Barros e Lehfeld (2002), a pesquisa acadêmico-científica só se justifica enquanto tal

caso haja a identificação, definição e a caracterização clara de um problema que demande uma solução que só pode ser apresentada com segurança por intermédio do ato de pesquisar e não da simples tomada de decisão.

Para Demo (1985, p. 19), a metodologia trata das formas de se fazer ciência e cuida dos procedimentos, das ferramentas, dos caminhos. Ruiz (1996) diz que a metodologia é o caminho para atingir o objetivo, sendo um instrumento que auxilia o pesquisador na busca do conhecimento. Já Barros e Lehfeld (2007, p. 2) afirmam que “[...] A metodologia corresponde a um conjunto de procedimentos a ser utilizado na obtenção do conhecimento. É aplicação do método, por meio de processos e técnicas, que garante a legitimidade científica do saber obtido”.

Por sua vez, o método, segundo Lakatos e Marconi (2000), pode ser entendido como um conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo, conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. Para Cervo e Bervian (2002), método é o conjunto de processos empregados para atingir uma finalidade. Estes devem utilizar mecanismos já comprovados pela ciência como eficazes, sendo necessário ter uma previsão exata e bem planejada.

Considerando o objetivo geral e os objetivos específicos, a seguir são descritas a caracterização da pesquisa, apresentando os tipos de pesquisa e abordagem, e os métodos de procedimento de coleta de dados.

De acordo com diversos autores (CHIZZOTTI, 2001; LAKATOS; MARCONI, 2000), de maneira geral, as pesquisas acadêmico-científicas podem ser definidas por algumas características, entre elas: quanto ao método de abordagem; quanto à abordagem na análise e interpretação dos dados; quanto aos objetivos; quanto aos procedimentos de coleta de dados; e quanto às fontes de informação.

Coerente com o objetivo deste estudo, o método de abordagem empregado foi o ‘método indutivo’, cuja aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente). Suas fases são: a) observação dos fenômenos; b) descoberta da relação entre eles; c) generalização da relação (LAKATOS; MARCONI, 2000). Para Cervo e Bervian (2005), o método indutivo se baseia na generalização de questões semelhantes de um conjunto de casos observados com a finalidade de uma conclusão comum. O raciocínio indutivo sugere que a generalização não deve ser buscada prioritariamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmados dessa realidade. Desta forma, a

verificação dos fatos pode ser generalizada por meio da constatação do encadeamento dos casos reais em sua natureza. Já Andrade (2003) diz que o método indutivo parte do princípio que teorias específicas cheguem às teorias gerais, ou seja, um ou mais casos isolados são estudados e chegam a uma constatação geral. Este método observa, compara, experimenta e generaliza.

Para análise e interpretação dos dados, esta pesquisa utilizou a abordagem qualitativa. Segundo Lakatos e Marconi (2000), a análise qualitativa é definida como voltada para os dados produzidos pelas interações interpessoais, provenientes da co-participação das situações em que os informantes estejam envolvidos. O conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações. Nas metodologias qualitativas, os sujeitos de estudo não são reduzidos a variáveis isoladas ou a hipóteses, mas vistos como parte de um todo, em seu contexto natural, habitual. Segundo Chizzotti (2000), a abordagem qualitativa procura os dados em profundidade, traduzindo-os em informações mais completas, podendo ser analisadas por outras abordagens diferentes. Para Oliveira (2007), a pesquisa qualitativa aprofunda o significado e as características das informações coletadas, proporcionando uma melhor compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa pode se caracterizar como 'Descritiva', pois a finalidade é a descrição das características de determinada população ou fenômeno estudado. São incluídas neste grupo as pesquisas que tem por objetivo levantar opiniões, percepções, atitudes e crenças da população estudada (LAKATOS; MARCONI, 2000). Para Vergara (2004), a pesquisa do tipo descritiva pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, mas não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação, ajudando na identificação dos fatos. Nesse sentido, complementa Andrade (2003), o pesquisador faz a coleta de dados, observa, analisa e descreve, sem interferir ou mudar resultados.

E Explicativa, pois objetiva a construção de uma teoria aceitável sobre um determinado fato, que se apresenta como um problema. Ou seja, a preocupação é com a busca de explicações sobre os fatores que geram ou justificam a existência de determinada situação, tornando possível, quando identificados os elementos que as constituem e caracterizam. Neste tipo de pesquisa uma teoria só adquire o *status* de explicação, se os dados e informações

coletadas quando analisados e interpretados em forma de resultados, consigam validar a explicação proposta (CHIZZOTTI, 2001).

Em relação aos procedimentos de coleta de dados, este trabalho se caracteriza como Não-Experimental, em que, segundo Lakatos e Marconi (2000), os dados estão presentes na realidade. Isto significa que o pesquisador não intervém para a sua produção, tomando o cuidado de não confundir esta intervenção com produção de soluções para o problema.

Quanto às fontes de informação, este estudo obteve suas informações por intermédio da pesquisa bibliográfica, em que os dados e as informações foram obtidos em livros, publicações e periódicos. Este tipo de pesquisa baseia-se em fontes secundárias de informação, ou seja, informações que já apresentam algum tipo de organização e tratamento (CHIZZOTTI, 2001). Barros e Lehfeld (2007) sustentam que, no processo de uma pesquisa bibliográfica, é fundamental que o pesquisador tenha um conhecimento dos temas e tipos de abordagens já trabalhados por outros pesquisadores, assimilando os conceitos e explorando os aspectos já publicados. Lakatos e Marconi (1999) afirmam que a pesquisa bibliográfica é baseada nos fundamentos de autores que já publicaram algum tipo de bibliografia sobre o tema abordado, sendo fundamental no aprofundamento do assunto e para a análise dos dados.

Este estudo sustenta-se fundamentalmente em duas premissas: a) na revisão da literatura cuja fundamentação teórica está baseada na pesquisa bibliográfica sobre direitos sociais, cidadania e programas de transferência de renda; b) na análise dos dados que descrevem os conceitos, valores, condicionalidades e resultados do Programa Bolsa Família.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

A pesquisa está estruturada em seis capítulos. No capítulo um, a introdução apresenta o problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa, os procedimentos metodológicos. No capítulo dois, apresenta-se a fundamentação teórica sobre democracia e cidadania e abrange temas como pobreza, assistência social e cidadania. No capítulo três, apresenta-se a fundamentação teórica sobre as políticas de combate à pobreza na sociedade brasileira e os programas de transferência de renda antes do Programa Bolsa Família, em especial o Programa Fome Zero. No capítulo quatro apresenta-se a fundamentação teórica sobre os programas de transferência de renda sob a ótica dos direitos humanos, sua abrangência e evolução, bem como as discussões e debates que envolvem o assunto. No capítulo cinco apresenta-se a fundamentação teórica sobre e os aspectos que envolvem o Programa Bolsa

Família, seus principais eixos e sua relevância para a redução da fome e da pobreza. Por último, no capítulo seis, são apresentadas algumas considerações finais a respeito do trabalho.

2 DEMOCRACIA, DIREITOS SOCIAIS, CIDADANIA E EDUCAÇÃO FISCAL

O regime político brasileiro adotado pela Constituição de 1988 fundamenta-se no princípio democrático. Esta forma democrática, segundo Silva (2004, p. 135), é expressa como:

Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo quer dizer que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.

Segundo Sarlet (1998), o Estado brasileiro é um Estado Democrático de Direito, posto que assegura direitos e garantias fundamentais descritos no preâmbulo da CF, quais sejam: o exercício do direito social e individual, a segurança, a liberdade, o bem-estar, a igualdade, o desenvolvimento e a justiça pautados como valores primordiais supremos de uma sociedade pluralista, fraterna e sem preconceitos.

Sobre essa ótica, Silva (2004, p. 126) argumenta que a “democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no decorrer da história”.

Por isso, continua o autor, a democracia é uma forma de organização governamental e, principalmente, uma forma organizacional do Estado, tendo seu fundamento na igualdade e liberdade, sem distinguir qualquer natureza.

Para satisfazer e alcançar essas condições, a Democracia precisa ser definida por regras, instaurando e desenvolvendo uma convivência pacífica entre os cidadãos, tendo como alicerce o pluralismo, a tolerância e a liberdade.

Para Dworkin (2006), a concepção democrática requer que decisões coletivas devam ser tomadas por instituições políticas que possam dedicar ao indivíduo às mesmas considerações e respeito. Nesse sentido, deve promover a igualdade como essência da democracia.

Por sua vez, as cartas constitucionais democráticas exercem duas funções principais: a) Estabelecer consensos mínimos, não podendo ser modificados pelas maiorias voláteis e contingentes, isto é, proteger a minoria da tirania da maioria; b) Assegurar espaço público pluralista e proteger a manifestação de diferentes pensamentos sociais por meio de

mecanismos de representação popular, como o voto, e garantir a participação direta do povo na gestão do poder público (DWORKIN, 2006).

Comparato (2005) pondera que as modernas constituições democráticas devem ser mais do que meros instrumentos de organização do Estado. Elas devem ter mecanismos de proteção dos indivíduos e minorias, garantindo que sua dignidade e igualdade sejam respeitadas. Para o autor, “[...] A liberdade política sem as liberdades individuais não passa de engodo demagógico de Estados autoritários ou totalitários”.

Segundo Bonavides (2008), a Democracia pode ser direta ou participativa: o povo exerce, por si, sem delegar competências, os poderes governamentais, construindo suas leis, participando da administração do poder público e julgando conflitos sociais. De outro lado, a Democracia indireta ou representativa é a que o povo outorga funções de governo a seus representantes.

A partir do século XX, surge a democracia semidireta, tendo como característica principal a combinação de representação política com participação direta do povo. Neste tipo de Democracia, conforme Bonavides (2008, p. 275), o povo não só elege, também governa:

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa popular, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

No Brasil, a Constituição de 1988 introduziu três mecanismos de democracia semidireta: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Figuras que se situam no campo da participação política, como orientadores dos princípios fundamentais da República brasileira e compõem o binômio representação-participação, também denominado princípio democrático: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Segundo Dimoulis (2007), uma das virtudes da Democracia semidireta é a incorporação da cidadania, que requer efetivo acesso de todo interessado aos mecanismos do exercício de poder, e não apenas a presença do direito de votar e ser votado. Para o autor, Democracia requer a possibilidade de controle sobre os governantes pelos governados através de fiscalização, acompanhamento e sanção dos governantes.

Diante disso, a CF de 1988, em seu Capítulo I, dos Direitos e Garantias Fundamentais, no Art.º 5, assegurou os direitos e deveres individuais e coletivos. E em seu Capítulo II, dos Direitos Sociais, no Art.º 6º, garantiu o desenvolvimento integral do ser

humano, possibilitando ao cidadão e sua família atender às suas necessidades básicas (moradia, educação, saúde, alimentação, lazer, higiene, transporte, vestuário e previdência social). Do artigo 7º ao 11º, a CF privilegiou os direitos sociais do trabalhador, em suas relações individuais e coletivas. E no Capítulo VIII, Da Ordem Social, estão sistematizados os direitos à Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social), os direitos relativos à Cultura, à Educação, à Moradia, ao Lazer, ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e os direitos sociais da Criança e dos Idosos.

Para Silva (2007), os Direitos Sociais refletem a preocupação do Estado brasileiro com a integridade física do homem, e estão relacionados aos princípios de dignidade da pessoa humana, solidariedade e igualdade, que visam atingir a justiça social.

Nesse sentido, Passos (2010) considera que a CF de 1988 outorgou ao Estado brasileiro desenvolver, legislar e executar políticas públicas como forma de superar as desigualdades existentes e de garantir o mínimo de dignidade às pessoas. Essas políticas são realizadas por meio da prestação de serviços à coletividade e da adoção de programas sociais, já que cabe ao Poder Executivo respeitar, proteger e promover os direitos humanos. Caso seja verificada omissão do Executivo em promover os direitos assegurados na Constituição Federal, pode-se recorrer ao Judiciário para assegurar judicialmente a sua efetivação.

Com relação ao direito à seguridade social e à assistência social, dispõe o artigo 203 da CF, “[...] A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. O direito à seguridade social será prestado àqueles que não dispõem de recursos financeiros para o mínimo de existência digna, os grupos menos favorecidos economicamente (PASSOS, 2010).

2.1 A EVOLUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Buscando apresentar um breve panorama do processo histórico/evolutivo da cidadania, tem-se o conceito clássico de Marshall (1967), no qual o autor defende que a cidadania fundamenta-se na correlação do indivíduo em pertencer a uma comunidade politicamente organizada, tendo direitos e obrigações, convivendo democraticamente numa sociedade pluralista que garanta o desenvolvimento integral da pessoa humana, possibilitando o atendimento das necessidades vitais básicas do cidadão e da sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social,

A Constituição Federal de 1988 situou a cidadania dentre os princípios fundamentais da República, conforme estabelece o Art. 6º a Constituição da República Federativa do Brasil,

redefinindo seu conceito com intuito de garantir a real participação política de todos os cidadãos, como forma de construir uma sociedade livre, justa e solidária. No entanto, a formalização dos direitos/deveres de cidadania não implicou, necessariamente, no seu exercício efetivo, em virtude das imensas desigualdades sociais vividas pela sociedade brasileira, razão pela qual neste estudo o tema cidadania é relacionado com pobreza e assistência social.

2.1.1 Cidadania

A palavra cidadania, assim como cidade, se originou da palavra latina *civitatem*; por sua vez, *civitatem* é tradução latina da palavra grega *polis*. A cidadania é um termo geralmente associado à vida em sociedade. O seu conceito foi desenvolvido ao longo do processo histórico, social e cultural da humanidade. Por isso, para um melhor entendimento do assunto, é importante registrar alguns aspectos da construção histórica do conceito de cidadania.

Na Grécia, a *polis* era entendida, ao mesmo tempo, como cidade e como comunidade política. Era justamente este segundo sentido que remetia às ideias basilares de cidadania, já que, nas cidades-estados gregas, eram os próprios membros das comunidades políticas que estabeleciam suas leis e escolhiam seus governantes. Nesta perspectiva, a cidadania se concretizava a partir da participação ativa na vida e nas decisões da cidade (EMILIANO, 2003).

Na Grécia, entre os séculos IX e VIII a.C., a cidadania era restrita e fechada às comunidades que formavam as cidades-estado gregas. Os donos de propriedades privadas de terras dominavam o espaço da autoridade militar e tinham acesso ao poder administrativo. A cidadania era transmitida por vínculos sanguíneos, passados de geração em geração, onde as discussões públicas eram, geralmente, fechadas à comunidade. Mesmo assim, existiam muitas disputas e diferenças pela exclusão e inclusão no espaço público (GUARINELLO, 2003).

Em resumo, continua o autor, cidadão era aquele que gozava de direitos e deveres e tinha participação dentro da cidade. Membro de um Estado, considerado sob o ponto de vista de seus deveres para com a pátria e de seus direitos políticos. Eram a minoria, já que se excluíam da cidadania as mulheres, as crianças, os escravos e os estrangeiros.

A partir da metade do século II a.C., Roma se tornou a cidade-estado que dominava todo o Mediterrâneo. O governo dos mais ricos era imposto às cidades submetidas ou aliadas. “A cidadania deixou de representar a comunidade dos habitantes de um território circunscrito,

para englobar os senhores de um império, fossem ricos ou pobres, habitassem em Roma, na Itália, ou nos territórios conquistados”. Devido ao acesso à justiça e às benesses do Estado pela condição de riqueza, a cidadania deixou de ser unicamente uma condição econômica e territorial (GUARINELLO, 2003, p. 43).

Na Idade Média (séc. V ao séc XV), a concepção dos Direitos Naturais dos homens vincula-se à vontade de Deus. A Igreja assume como instituições legítimas a propriedade privada, o matrimônio, o direito, o governo e a escravidão. No entanto, pregando sempre uma forma ideal de sociedade, na qual reinaria um Direito Natural Absoluto, em que todos os homens seriam iguais e possuiriam todas as coisas em comum, não havendo governo dos homens sobre homens ou domínio de amos sobre escravos. A Igreja conseguiu manter os ideais cristãos longe da realidade. Essa idéia de igualdade ficou muito distante da realidade, pois só era considerado cidadão aquele que detinha riquezas e poder, ou seja, apenas estamentos restritos, ligados ao clero e à nobreza (DALARI, 1999).

De maneira análoga, também no período medieval, a realidade empírica era distinta das aspirações de Justiça, bastando-se tomar como exemplo os atos da Igreja em repressão àqueles considerados hereges. Assim, a esperança da realização da ‘Justiça Cristã’ era mantida através da crença em uma norma de caráter mais geral, colocada acima do Direito Positivo (DALARI, 1999).

Nessa época, na Inglaterra, os barões impuseram ao rei a Magna Carta, limitando o poder do Estado, o que vai ser o primeiro passo em direção ao fim da Monarquia Absolutista e início da Monarquia Constitucional (DALARI, 1999).

A cidadania evoluiu no período Renascentista (séc. XIV a XVI), quando a liberdade individual passou a ser um elemento essencial do direito humano, resgatando a dimensão pública e política da cidadania romana (MONDAINI, 2003).

O Iluminismo (séc. XVII a XVIII) surgiu com a divisão da Igreja, através da Reforma Protestante, em que a realidade social passou a ser vista de forma mais racional, sendo a realidade social objeto de reflexão e questionamento. As novas atitudes intelectuais influenciaram sobremaneira na criação de uma identidade do cidadão contra a identidade do súdito, através da aceitação de que a individualidade era uma conquista de civilização. Assim, o cidadão é entendido como um indivíduo livre e não apenas como um ente da comunidade política. Contribuíram para tal avanço histórico os contratualistas (Hobbes, Locke, Rousseau) que sobrevalorizaram o indivíduo em relação à sociedade através das noções históricas de liberdade, e das premissas do Estado Democrático e Liberal (DALARI, 1999).

O Século das Luzes (séc. XVIII) trouxe notória evolução no sentido da construção de um novo conceito de cidadão como indivíduo atuante na vida do Estado, ou seja: a conquista dos Direitos Políticos. Por indivíduos com papel atuante no Estado, portanto, cidadãos, leia-se proprietários, haja vista que somente a estes passaram a pertencer os direitos de votar e ser votado, para apenas posteriormente se estenderem a todos os homens, mesmo aqueles sem bens materiais, e as mulheres (DALARI, 1999).

Conforme Ribeiro (2007), a cidadania desenvolveu-se através de acirrados conflitos e conquistas de direitos:

- a) No século XVIII, os Direitos Cíveis (liberdade, igualdade, propriedade, ir e vir, vida e segurança): os direitos cíveis foram conquistados pelos processos revolucionários do século XVIII, especialmente pela Revolução Americana, imbuída pelo desejo de cidadania e a ideia de progresso material, e pela Revolução Francesa que desenvolveu a noção de cidadania baseada na liberdade e igualdade, sendo esses princípios bens naturais do indivíduo, que garantiam a participação destes na soberania nacional.
- b) No século XIX, os Direitos Políticos (associação e reunião, organização política e sindical, participação política e eleitoral e sufrágio universal): os direitos políticos foram conquistados no início da Revolução Industrial pela luta dos operários por melhores condições de trabalho e por uma vida mais digna. As greves foram um instrumento importante na luta por cidadania.
- c) No século XX, os Direitos Sociais (trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem-estar social): os direitos sociais não foram constituídos naturalmente, mas sim através de lutas, reivindicações e muitas mortes. “O contexto social vivenciado em todos os países da Europa Ocidental, neste período, era caótico em termos de desemprego, mendicância e mobilizações operárias; estimulando, portanto, a constituição dos direitos sociais” (RIBEIRO, 2007, p. 92).

Para Carvalho (2002), uma das características marcantes no processo de construção da cidadania foi a participação do povo na luta por seus direitos. Com isso, o cidadão passa a ser um sujeito histórico que cobra do Estado, por meios formais ou informais, o reconhecimento daquilo que julga ser um direito, sendo ou não regulamentado juridicamente.

Entretanto, continua o autor, no Brasil, a evolução histórica dos direitos não decorreu do exercício dos direitos cíveis e políticos, como aconteceu na Inglaterra, uma vez que as legislações foram introduzidas em ambientes de baixa ou nula participação política e de

precária vigência dos direitos civis. “Esse pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa” (CARVALHO, 2002, p.110).

Nesse sentido, explica Damatta (1997, p. 75), o caráter político da cidadania no Brasil foi limitado em vários períodos históricos, por ditaduras e governos populistas. A discussão deste caráter político possui um papel social, moralizante e normativo, pois a noção de cidadania, no caso brasileiro “[...] sofre uma espécie de desvio, seja para baixo, seja para cima, que impede de assumir integralmente seu significado político universalista e nivelador”.

Segundo Dallari (1999), a história da cidadania brasileira está diretamente ligada à sua evolução constitucional. No período da proclamação da Independência (1822), surge um Estado centralizador e oligarca do novo império. Na Constituição Imperial de 1824, foi instituído o unitarismo como forma de Estado e Monarquia Parlamentar como forma de governo. Nesse período, menos de 1% da população exerceu o direito de voto.

Com a chegada da República em 1889 e a Constituição Republicana de 1891, foi implantada a forma federativa de Estado e republicana de governo, e o poder do Estado repartido entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Contudo, o sufrágio foi negado àqueles considerados mendigos e analfabetos (EMILIANO, 2003).

No golpe de 1930, Getúlio Vargas instituiu o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, dissolvendo os órgãos parlamentares federais, estaduais e municipais, exercendo ditatorialmente o Poder Executivo e Legislativo no país. Em 1934, com a promulgação da segunda Constituição Republicana, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro: o salário-mínimo, o repouso semanal remunerado, o ensino primário obrigatório e gratuito, dentre outros direitos de cunho social (DALLARI, 1999).

Após os períodos de exceção, representados pelo Estado Novo (1937 a 1945) e pelo regime militar (1964 a 1985), uma grande mobilização social pediu a volta da Democracia com o slogan eleições “Diretas-Já”. As eleições parlamentares de 1986 formaram a Assembleia Nacional Constituinte, que escreveu a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, denominada ‘Constituição Cidadã’.

Para Damatta (1997), esta Constituição apresenta como vetor primordial a dignidade da pessoa humana. Nela está instituída a participação direta da população na gestão e no controle do poder público (iniciativa popular de lei, plebiscito, referendo, gestão democrática da seguridade social, entre outros).

No século XXI, ‘novos’ conceitos de cidadania são expressos. Esta nova forma de apresentar a cidadania se constrói no seio da própria sociedade, através de reivindicações em busca dos direitos do indivíduo no espaço em que vive.

De acordo com Santos (2002, p. 103):

Essa nova cidadania é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania de baixo para cima, que aflora a partir do indivíduo em suas mais simples reivindicações, rompendo com a reivindicação com base nas relações clientelistas e de tutela. [...] Representa uma possibilidade de buscar ‘o direito a ter direito’ pelos próprios agentes que reivindicam espaço na sociedade.

Para Dagnino (2004, p. 104), esta redefinição produz três elementos principais: a concepção do direito a ter direitos, que inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concreta; a cidadania dos não-cidadãos que enseja a luta política dos sujeitos sociais ativos pelo reconhecimento dos seus direitos; e a invenção de uma nova sociedade, que aponta radicais transformações na estrutura de relações do poder político.

Resumindo, segundo Demo (1997), a sociedade brasileira conviveu com formas específicas de cidadania, desenvolvidas em diferenciados momentos de sua história, ora retrocedendo, ora avançando: a cidadania tutelada (reconhecida como dádiva ou concessão, com características baseadas no clientelismo e assistencialismo); cidadania assistida (que expressa uma política que permite elaborar um embrião de direitos passivos e obedientes); e a cidadania emancipada (onde o sujeito tem competência para construir uma história própria e coletivamente organizada).

A cidadania, portanto, envolve uma ação coletiva em busca dos direitos sociais e da manutenção dos direitos já adquiridos. É um processo histórico desenvolvido através da conquista dos direitos individuais, políticos e sociais, que englobam desde pequenos espaços de participação até amplos canais de decisão política.

Por esse motivo, não se pode desvincular a cidadania dos problemas sociais vividos no Brasil, como a pobreza, a miséria e a carência da assistência social. Para Ribeiro (2007, p. 94), esses fenômenos sociais expressos como ‘questões sociais’ estão imbrincados estruturalmente.

2.1.2 Pobreza

A pobreza diz respeito ao princípio da carência material para a subsistência do ser humano. Sua existência remonta aos primórdios da humanidade, quando a desigualdade entre

os homens, ao se separar os indivíduos por classes sociais, dividiu-os entre ricos e pobres. A partir de então, segundo Rousseau (1988, p. 14):

A igualdade desapareceu, o trabalho tornou-se necessário, o desenvolvimento das faculdades psíquicas leva à distinção entre o que é e o que parece ser; a sociedade impõe-nos parecermos coisa diferente do que somos. O homem torna-se escravo de suas necessidades e de seus semelhantes. A riqueza suscita a ambição, a concorrência, a rivalidade de interesses, a herança, a dominação universal.

No decorrer do processo histórico, a pobreza foi representada e percebida de diversas formas. No período medieval, com a predominância da Igreja Católica, a pobreza era vista como condição de qualquer pessoa que estivesse sendo vítima de privações, e como tal não era tratada como uma questão social ou política. No século XIV, a sociedade voltada para o mercado se torna individualista e competitiva, e a pobreza passa a ser vista como uma ameaça à sociedade (DAMATTA *apud* RIBEIRO, 2007).

Nessa época, as causas da pobreza tinham duas versões não excludentes entre si: uma colocava a culpa nos próprios pobres, que não tinham determinação para trabalhar; a outra via a pobreza como marca de condenação divina, pois a riqueza material era sinal de reconhecimento de Deus pelas virtudes das pessoas (SCHWARTZMAN, 2004).

Na Inglaterra do século XIX, criou-se a *Poor Laws* (Lei dos pobres), que envolvia um conjunto de provisões legais com o objetivo de reduzir os efeitos extremos da pobreza. Para receber ajuda, as pessoas eram selecionadas através de duas classificações: os pobres dignos (órfãos, viúvas e doentes) e os pobres indignos (pessoas saudáveis que não queriam trabalhar). A pobreza era encarada como um fenômeno de dimensões éticas e morais (RIBEIRO, 2007).

De acordo com Silva *apud* Ribeiro (2007, p. 75 e 76), a partir do Século XX, a pobreza tem sido abordada implicitamente como o pressuposto da carência, da escassez de meios de subsistência, da falta de alguma coisa ou da desvantagem em relação a um padrão ou nível de vida dominante.

A noção de pobreza aparece, na literatura, relacionada como sinônimo de variadas palavras ou expressões como: pauperização, precarização, empobrecimento, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade, marginalidade, pobreza unidimensional, pobreza multidimensional, miséria, indigência, diferenças sociais, discriminação, segregação, desqualificação, privação, deficiência, inadaptação, pauperismo, precarização, *apartheid* social, estigmatização, baixa renda, classe baixa, *underclass*, etc. Para a autora, cada um desses termos ou expressão indica um estado particular do processo da pobreza ou suas dimensões e características (SILVA *apud* RIBEIRO, 2007, p. 75 e 76).

Entre os anos 1980 e 1990, muitas mudanças ocorreram no debate sobre a pobreza no processo econômico mundial e sobre seus efeitos junto aos países do Terceiro Mundo. Esses debates podem ser divididos em três momentos:

- 1) A partir dos anos 80, nos países de Terceiro Mundo, fica evidente a “relação entre redução dos índices de pobreza e crescimento econômico, embora o problema da desigualdade crescente tenha anulado grande parte do impacto desse crescimento sobre as condições de vida das populações” (RIBEIRO, 2007, p. 76).
- 2) A literatura internacional “aponta para a persistência e o crescimento das desigualdades, o que revela uma realidade de riqueza e de privação, com distribuição da riqueza cada vez mais desigual” entre regiões, áreas, indivíduos, conforme se evidencia na ampla variação de padrões de vida, “A pobreza cresce junto com a desigualdade social” (RIBEIRO, 2007, p. 76 e 77).
- 3) Verifica-se o aparecimento da denominada “nova pobreza”. “Trata-se de um novo fenômeno que assume padrões, características e sentidos os mais variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza”. São exemplos: empregados do setor moderno, pequenos produtores, artesões autônomos, etc., ou seja, indivíduos que tem como traço comum o “declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida”. Pessoas que fazem parte deste grupo, nos países ricos, passaram a integrar o “Quarto Mundo” e, nos países socialistas, passaram a viver a insegurança (RIBEIRO, 2007, p. 77).

Pode-se dizer, portanto, que a pobreza se expressa de maneira específica em cada realidade e em cada época histórica. Muitas vezes, o mero crescimento econômico não é suficiente para reduzir as desigualdades sociais, embora seja um indutor importante na redução da pobreza. No caso brasileiro, nos últimos anos, estudos demonstram que os principais fatores na redução da pobreza foram o aumento real constante do salário mínimo, aliado a programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família e a ampliação do número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No Brasil, a pobreza só se tornaria um fato moderno a partir da metade do século XX, quando o Estado passou a realizar campanhas sanitárias com o objetivo de reduzir o nível de pobreza e de doenças infecto-contagiosas, em especial no interior do país.

Segundo Sprandel (2004, p. 32):

A pobreza até então não era considerada um problema social, mas uma condição estrutural da sociedade ligada à raça, à escravidão, ao saneamento, à nutrição e a outros aspectos mais funcionalistas. Situavam a pobreza em dois aspectos centrais, a pobreza digna ligada ao trabalho, e outra desprezível, que preferiam chamar de “miséria”, ligada à preguiça (SPRANDEL, 2004, p. 32).

A partir dos anos 1960, a pobreza passou a ser associada a novas categorias analíticas, tais como cidadania, imaginário e cotidiano. A preocupação dos estudiosos estava em “tratar os dominados como criadores de seu próprio mundo”, ou seja, tratar os pobres como sujeitos que tem nome, rosto e voz (SPRANDEL, 2004, p. 119).

Sposati *et. al.* (2007, p. 112) salienta que:

A pobreza aparece no imaginário social como algo de difícil solução, seja pela ausência de recursos para enfrentá-la com efetividade, seja porque o patamar compensatório produzido pelo Estado e sociedade civil tem sido suficiente para dispersar as tensões sociais.

O auge da discussão da pobreza como um grave problema social ocorreu nos anos 1980 e 1990, com o processo de redemocratização do país e pela instituição da Constituição de 1988.

Segundo Rocha (2005, p. 10), “[...] Definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica”. Existe a preocupação em operacionalizar a noção de pobreza através da especificação de suas reais necessidades e do nível de atendimento adequado a cada situação e realidade. Não se pode definir um padrão absoluto de insuficiência de renda e encaixá-lo a toda e qualquer realidade social. Assim, a definição mais relevante da pobreza deve levar em conta o padrão de vida e a forma de como as necessidades básicas são atendidas em determinado contexto sócio-econômico.

No que tange à busca de suprir suas necessidades, o que se percebe é que os pobres sacrificam uma necessidade para satisfazer outras, por isso, a necessidade acaba por impedir a liberdade. As necessidades podem se constituir em fatores: materiais, como nutrição, saúde, educação, vestuário, transporte, etc.; ou imateriais, como auto-estima, afeto, participação, criatividade, identidade, liberdade, etc. (SANTOS, 2003).

Ou seja, de maneira geral, a definição de pobreza está frequentemente associada aos aspectos voltados à fome, à desigualdade e/ou ausência de renda, ao déficit de conhecimento, informação, cultura, etc. Porém, para Rocha (2005, p. 19), um indicador que melhor defina pobreza precisa ir além da falta de alimentação; este indicador necessita incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como: educação, saneamento, habitação, etc. Entretanto, definir pobreza com base em patamares mínimos de satisfação das necessidades básicas do indivíduo abre diversas possibilidades. Assim, para o atendimento dessas necessidades básicas, é preciso considerar e nivelar a pobreza de acordo com a cultura, a economia, a saúde e a educação de cada localidade.

Esta percepção deve estar presente nos programas sociais de combate à pobreza, para que seus usuários não se tornem tão dependentes da renda provisória. As ações devem ir além da assistência e entrar no campo do conhecimento. Conforme Demo (1997, p. 61):

Se a pobreza política está na base da pobreza material, parece razoável que educação e conhecimento representem a maneira mais adequada de integrar seu enfrentamento do que assistência. A utopia maior do ser humano ainda é emancipação, não assistência.

Portanto, é necessário criar condições voltadas à educação para que o indivíduo que se encontra em condição precária de subsistência possa conseguir sua almejada emancipação.

A transferência do atendimento e socorro aos pobres para o Estado não quer dizer que este dever esteja associado ao direito do pobre receber ajuda. Este direito cabe ao cidadão que paga seus impostos. A assistência aos pobres é necessária, contudo sua finalidade é jurídica, onde o indivíduo pauperizado é considerado um objeto do dever do Estado (RIBEIRO, 2007).

Assim, em termos estatais, para se combater a pobreza e a fome se faz necessário um planejamento de assistência eficiente e direcionar suas ações de forma a mensurar a pobreza de acordo com as necessidades específicas de cada realidade em que se faz presente.

2.1.3 Assistência Social

A assistência social na sociedade brasileira existe desde o período colonial. Dada a natureza da sociedade colonial, grande parte da assistência era realizada dentro das fazendas. De acordo com Ribeiro (2007, p. 81):

O sistema de ajuda era realizado, nos primeiros séculos de colonização, pela Igreja – com o mandato do Estado – que se encarregava da assistência social, do ensino e da saúde. O catolicismo colonial, permeado de tradições medievais e mesclado com devoções populares, foi um campo fértil onde o indivíduo encontraria as associações voluntárias, como as irmandades e confrarias, através das quais teria acesso aos serviços sociais, ao lazer e à convivência social.

No período de 1889 a 1930, a Assistência Social passou a ser uma espécie de “política social sem Estado” através de uma proposta liberal no combate à pobreza e à miséria. Somente quando Getúlio Vargas iniciou seu governo é que algumas leis foram elaboradas, aplicadas em fábricas e nas mais diversas categorias profissionais. Exemplos: limitação de oito horas para a jornada de trabalho (1932); a carteira de trabalho obrigatória para os trabalhadores urbanos (1932); a organização do sistema de previdência social e a regulamentação do trabalho da mulher e do menor (1933); a regulamentação do direito a férias (1934) (RIBEIRO, 2007).

No ano de 1940 foram regulamentados os sindicatos e criado o imposto sindical. A Consolidação das Leis Trabalhistas foi promulgada em 1943, com a sistematização e ordenação de muitos decretos e regulamentos anteriores. Essa lei passou a reger o mundo do trabalho. A proteção social passou a ser relacionada à inserção no mundo do trabalho e a assistência social continuou sendo prestada aos que se encontravam à margem do processo produtivo, realizada através das ações filantrópicas (RIBEIRO, 2007).

Durante a década de 1950 e 1960, a assistência social passou a ser de competência da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Após 1964, o Estado brasileiro se expandiu em vários campos. Na esfera da política social, esta expansão se deu de forma fragmentada, o que permitiu a existência de órgãos e instituições superpostas, tornando extremamente difícil o seu controle e possibilidade de coordenação (RIBEIRO, 2007).

A partir do final dos anos 1970, o crescimento do assistencialismo das políticas sociais veio “reforçar a dimensão clientelista, e a abertura do sistema político pós-85 deixou transparecer, com maior nitidez, esta característica” (RIBEIRO, 2007, p. 82).

Em 1988, com a promulgação da Constituição, de acordo com Ribeiro (2007, p. 82):

Em cada uma das áreas sociais (saúde, educação, assistência social e trabalho) operou-se um amplo processo de descentralização, com a ampliação da capacidade de decisão dos estados e municípios. Cada uma dessas áreas tornou-se um direito do cidadão, o que evidenciou avanços na universalização dos direitos sociais. A universalização garantiria a todos os brasileiros acessos iguais aos serviços sociais, independente de qualquer condição social.

A Constituição de 1988 instituiu a assistência social como uma política pública de seguridade social. Todavia, sua legitimidade só foi conquistada a partir de 1993, com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cuja definição está no Capítulo I, artigo primeiro:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

Desse modo, o patamar mínimo deve ser considerado como aquele necessário e suficiente que garanta as necessidades fundamentais à dignidade humana. De acordo com Sposati (2007, p. 10 e 22):

Propor mínimos é estabelecer o patamar de cobertura de riscos e de garantias que uma sociedade quer garantir a todos os cidadãos. Trata-se de definir o padrão societário de civilidade. [...] A pior situação detectada não pode ser o mínimo social. Defendo que o mínimo deva ser um padrão básico de inclusão, e não de exclusão.

Entretanto, para Ribeiro (2007), no contexto histórico de implantação da LOAS, a assistência social ora percorria as ações da caridade por intermédio de ambientes religiosos e

não governamentais, ora obedecia às manobras políticas, alimentando as relações de interesses clientelistas.

Ribeiro (2007, p. 86) verificou que, nos anos 1990, o Estado brasileiro, na gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, a assistência social passou a ser desvalorizada e a ser vista como um gasto para o Estado. Assim, o governo federal estimulou a participação da sociedade civil organizada na execução das políticas sociais como forma de redução dos custos no combate à pobreza. Naquele governo, diz o autor, “houve a criação do Programa Comunidade Solidária, mas sem referência à assistência social como direito de cidadania. As ações continuavam sobrepostas, pulverizadas, descontínuas, sem impacto e sem efetividade”.

Em 2004, um novo modelo de gestão da assistência social foi concebido como política pública por meio da adoção da Política Nacional da Assistência Social: o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Com o SUAS foi implantada a gestão descentralizada, participativa e regionalizada, cujos serviços devem acontecer em parceria com os municípios, o Distrito Federal, os Estados e a União, em que cada ente federado assume suas responsabilidades frente à assistência social (RIBEIRO, 2007).

Os públicos-alvos da Política Pública de Assistência Social são os cidadãos que se encontram em situações de risco e vulnerabilidade social, como: deficientes, excluídos pela pobreza, usuários de substâncias psicoativas, indivíduos em situações de violência, indivíduos em inserção precária no mercado de trabalho ou que representem risco pessoal e social.

Na gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi desenvolvida uma política social de combate à pobreza, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Por intermédio do MDS, o governo implantou políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação com o objetivo de promover novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, de realizar ações e de utilizar recursos que favorecem a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política.

Ribeiro (2007, p. 87) constatou que, com esta articulação e controle social das ações emergenciais, novas noções emancipatórias passaram a ser percebidas na prática desta Política Pública.

Nesse sentido, diante da realidade contraditória e multifacetada, compreende-se que a Assistência Social tem avançado como Política Social Pública, estando suas ações amparadas por uma legislação inovadora e comprometida com a sociedade. Entretanto, esta legislação atua em movimento contrário ao da realidade, dificultando, deste modo, a legitimação social desta política no campo da realização prática de suas ações. Ainda reconhecidas com o estigma da ajuda, da filantropia e da troca de favores na relação direta com os usuários dos serviços.

Entretanto, em geral, a assistência social continua a ser confundida nos dias atuais com caridade, ajuda e apadrinhamento político. O processo para romper com estes vícios ainda é bastante recente e necessita de uma conscientização da sociedade e de uma fiscalização ininterrupta por parte de todos os indivíduos.

2.2 A CIDADANIA E A EDUCAÇÃO FISCAL

No plano da justiça fiscal, a tributação é um dos mecanismos que os Estados modernos se utilizam para financiar a promoção da cidadania. Disso decorre, segundo Buffon (2007), que o cumprimento das normas tributárias é uma questão de solidariedade democrática. Entretanto, apesar do entendimento do dever de pagar tributos como uma das bases da experiência democrática, a tributação ainda é rejeitada socialmente, sendo uma grande parcela da sociedade contrária ao dever de pagar tributos, não o reconhecendo como legítimo.

Para Buffon (2007), o homem que está inserido num contexto social que, por si só, bastaria para justificar o dever fundamental de pagar tributos, uma vez que não pode faltar a sociedade organizada na forma do Estado uma fonte de arrecadação. Segundo o autor, no modelo do Estado Democrático Social, a tributação ocupa um lugar fundamental, porque é nesse modelo de Estado que tem o dever de assegurar os direitos fundamentais, sendo que tais direitos são mais necessários aos menos providos de capacidade de contribuir com a sociedade.

Diante disso, pode-se dizer que o dever de pagar tributos está correlacionado com o princípio da solidariedade, que quer dizer: cooperação da maioria em favor da minoria, em certos casos, da totalidade em direção à individualidade.

No Brasil, a tributação e todos os seus elementos de conteúdo econômico e social ainda são tidos como desobrigados de qualquer entendimento pelo cidadão, caracterizando-se como atividade particular e interna do Estado. Tanto o governo quanto os canais de comunicação popular fornecem explicações mínimas sobre a tributação e as suas implicações na vida das empresas e das pessoas. Informações sobre as finanças públicas, principalmente os gastos do governo, são divulgadas para o cidadão comum. A este resta a condição de simples leitor do noticiário sobre elevação da carga tributária, criação de novos tributos, injustiças fiscais, aumento dos gastos públicos, *déficit* público, desvio de recursos, desequilíbrio das finanças públicas e seus efeitos sobre a inflação (GRZYBOVSKI; HAHN, 2006).

Em dezembro de 2002, o Ministério da Fazenda publicou a Portaria Interministerial nº 413 que definiu as diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) bem como reformulou o ‘Grupo de Trabalho de Educação Fiscal’ nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. O PNEF surgiu a partir das relações entre o Fisco e a sociedade, pautada, historicamente, pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo do pagamento dos tributos. Diante disso, o PNEF busca harmonizar essas relações através, por um lado, do entendimento da necessidade do financiamento da coisa pública entre o Estado e a sociedade, e, por outro, fornece à sociedade os meios e mecanismos para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, favorecendo o exercício efetivo da cidadania (BRASIL, 2009).

O PNEF busca promover o entendimento coletivo da necessidade e da função social do tributo, assim como dos aspectos relativos à administração dos recursos públicos. Com o envolvimento do cidadão no acompanhamento dos gastos públicos, estabelece-se controle social sobre o desempenho dos administradores públicos e asseguram-se melhores resultados sociais. O aumento da cumplicidade do cidadão em relação às finanças públicas torna mais harmônica sua relação com o Estado. Este é o estágio de convivência social desejável e esperado (BRASIL, 2009).

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) tem como objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania, visando ao constante aprimoramento da relação participativa e consciente entre o Estado e o cidadão e da defesa permanente das garantias constitucionais. Alicerça-se na necessidade de compreensão da função socioeconômica do tributo, da correta alocação dos recursos públicos, da estrutura e funcionamento de uma administração pública pautada por princípios éticos e da busca de estratégias e meios para o exercício do controle democrático. A implantação do PNEF é de responsabilidade do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GEF), composto por representantes de órgãos federais, estaduais e municipais, a quem compete definir a política e discutir, analisar, propor, monitorar e avaliar as ações do Programa (BRASIL, 2009).

Neste contexto e analisando a necessidade de orientação do indivíduo quanto aos mecanismos de controles existentes no serviço público, a educação fiscal serve também para capacitar o cidadão a reclamar no momento oportuno junto às autoridades e órgãos competentes, fortalecendo-o para o exercício de seus direitos sociais, estimulando-o a desenvolver o espírito comunitário, conscientizando-o da responsabilidade individual para com a coletividade, buscando valorizar os tributos pagos.

O PNEF tem como ‘Valores’: a superioridade do homem sobre o Estado; Liberdade; Igualdade; Justiça social. Está comprometido com a construção da cidadania, com a solidariedade, ética, transparência, responsabilidade fiscal e social, expresso nas seguintes ideias-força: a) Na educação, o exercício de uma prática educativa na perspectiva de formar

um ser humano socialmente consciente; b) Na cidadania, objetiva possibilitar e estimular o crescente poder do cidadão quanto ao controle democrático do Estado, incentivando-o à participação individual e coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração das leis para sua execução; c) Na ética, uma conduta responsável, individual e coletiva que valorize o bem comum; d) Na política, uma gestão pública eficiente, transparente e honesta quanto à captação, alocação e aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2009).

A ‘Missão’ do PNEF é estimular a mudança de valores, crenças e culturas dos indivíduos, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o efetivo exercício de cidadania e propiciar a transformação social. E contribuir permanentemente para a formação do indivíduo, visando ao desenvolvimento da conscientização sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e ao controle social do Estado democrático (BRASIL, 2009).

3 AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

È senso comum na literatura pesquisada que as ações mais efetivas de combate à pobreza e às desigualdades sociais no Brasil ocorreram a partir da década de 1990, iniciadas com o movimento ‘Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e a Vida’, liderado pelo sociólogo Herbert de Sousa, mais conhecido como Betinho. O movimento expressou-se com a formação dos ‘Comitês de Cidadania’, que envolviam a discussão pública sobre o enfrentamento da fome, a geração de emprego e renda e a democratização do uso da terra.

Segundo Ribeiro (2007, p. 21), esse movimento deu origem, em 1994, ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que definiu como prioridades na luta contra a fome e a miséria: a geração de emprego e renda; a democratização da terra e o assentamento de produtores rurais; o combate à desnutrição materno-infantil; e a criação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil.

Em 1995, a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso desmontou o CONSEA, como estratégia articuladora de combate à fome e à pobreza, e implantou o Programa Comunidade Solidária, com o objetivo de melhoria da qualidade de vida da população marginalizada pelos males da pobreza (BRASIL, 2010).

Para Cohn (2004), através do Programa Comunidade Solidária, a questão da pobreza ganhou relevância na agenda pública, pois esteve alicerçada na parceria entre Estado e sociedade civil. Faziam parte desse programa: instituições, ONGs e indivíduos ditos comuns, cujo objetivo era colaborar para o fim da pobreza e da fome no Brasil.

Entretanto, o cenário político dos anos 1990 cumpria as regras econômicas estabelecidas pela doutrina neoliberal. Esta doutrina fundamentou as ações de governo na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cuja plataforma política era contrária a intervenção do Estado na economia. A política neoliberal do governo FHC aplicou um amplo programa de privatização, começando pelas indústrias de aço e, em seguida, pela telefonia, eletricidade, petróleo, gás e água (COHN, 2004).

As crises financeiras internacionais do final dos anos 1990 desmontaram os principais alicerces das doutrinas neoliberais. A partir dos anos 2000, as atenções voltaram-se para dentro do Brasil, através do fortalecimento do mercado interno. Diante disso, segundo Ribeiro (2007), na tentativa de resgatar os princípios formadores da ‘Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida’, nasceu o Programa Fome Zero.

3.1 UM PANORAMA DO PROGRAMA FOME ZERO

O Programa Fome Zero foi lançado em janeiro de 2003 na gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva como Política Pública de Combate à Fome. Tinha como *slogan*: “O Brasil que come ajudando o Brasil que tem fome”. Para administrar o programa, assim como gerir os programas sociais do governo, foi criado, em outubro de 2003, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A proposta do Programa Fome Zero atuaria em três frentes. A primeira consistia na implantação de Políticas Públicas, divididas em:

- Políticas estruturais, voltadas às causas profundas da fome e da pobreza, como a geração de empregos, a reforma agrária, o acesso à saúde e à educação;
- Políticas específicas para o atendimento direto e emergencial às famílias no acesso ao alimento, como o cartão alimentação, a merenda escolar, a educação alimentar, entre outras;
- Políticas locais, a serem implantadas por governos estaduais, municipais e sociedade organizada de acordo com a necessidade de cada região, como os restaurantes populares, bancos de alimentos, apoio à agricultura familiar e os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) (BRASIL, 2010).

Na segunda frente viria a construção participativa de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com a reativação do CONSEA (BRASIL, 2010).

Por último, na terceira frente, viria uma mobilização social de solidariedade através do Mutirão contra a Fome, inspirado pela campanha do Betinho, conforme visto anteriormente. De acordo com Ribeiro (2007, p. 27), os componentes do Mutirão eram: “COPO (Conselho Operativo do Programa Fome Zero); PRATO (Programa de Ação Todos pela Fome Zero); TALHER (Equipe de Capacitação para Educação Cidadã) e SAL (Agente de Segurança Alimentar e Nutricional)”.

Sua operacionalidade se deu através do Cartão Alimentação, que garantia recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie. Tinha como objetivo lutar contra a insegurança alimentar, enquanto outras medidas e ações seriam implementadas para assegurar às famílias segurança alimentar. O Cartão Alimentação era concedido para pessoa ou família com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, fornecendo-lhe R\$ 50,00

mensais para a compra exclusiva de alimentos. O Cartão Alimentação tinha vigência de seis meses, com período prorrogado por no máximo 18 meses (REIS, 2008).

De acordo com Ribeiro (2007), parecia que um novo ciclo se iniciava. Todavia, o Programa Fome Zero não se desenvolveu como proposto pelo governo, e se transformou numa campanha de marketing do presidente Lula, não obtendo uma ação eficaz de enfrentamento à pobreza, convertendo-se em mais um programa assistencial, sem usufruto vitalício.

Diante disso, em outubro de 2003, o Governo Federal decidiu unificar os benefícios sociais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás num único programa, que recebeu o nome: Programa Bolsa Família (PBF).

Em 2005, o Programa Fome Zero foi reestruturado, agora não mais como um programa e sim como uma estratégia.

O Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2010)

Para Ribeiro (2007), esta reestruturação ocorreu porque os gestores perceberam que a ação Fome Zero, enquanto programa, era extremamente ampla e abrangia diversos ministérios. Assim, o novo nome, ‘Estratégia Fome Zero’, estimularia uma noção mais técnica, gerencial e objetiva desta política social de combate à pobreza.

A atuação integrada dos ministérios que implementam políticas fortemente vinculadas às diretrizes do Fome Zero possibilita uma ação planejada e articulada com melhores possibilidades de assegurar o acesso à alimentação, a expansão da produção e o consumo de alimentos saudáveis, a geração de ocupação e renda, a melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, tudo sob a ótica dos direitos de cidadania (BRASIL, 2010).

Desse modo, os princípios da ‘Estratégia Fome Zero’ passaram a ter por base a transversalidade e a intersetorialidade das ações estatais em todas as esferas de governo. Paralelamente, complementa o autor, a estratégia também agiria no desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado e sociedade para a superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça (BRASIL, 2010).

A seguir, apresenta-se uma visão detalhada de outros programas que foram implantados na busca de uma proposta que pudesse minimizar os níveis sociais de pobreza, e que depois foram encampados pelo PBF.

3.2 OUTROS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS SOCIAIS IMPLANTADOS NO BRASIL

Dentre os programas sociais desenvolvidos antes da criação do Programa Bolsa Família, pode-se mencionar: o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o programa Bolsa Escola; o programa Bolsa Alimentação; e o programa Auxílio-Gás.

- 1) O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício sem condicionalidades e não dependente de contribuição prévia para idosos com 65 anos ou mais, e para pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente, que vivam em famílias cuja renda familiar *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Previsto na Constituição Federal, o BPC começou a ser implementado a partir de 1996. O valor do benefício é igual a um salário mínimo vigente no país. Cada caso é avaliado por médicos peritos quanto às condições físicas e mentais e à aptidão ou não para o trabalho. Os beneficiários são reavaliados a cada dez anos para verificar se sua situação mudou. Caso a situação da família não seja mais de extrema pobreza o benefício pode ser cancelado (REIS, 2008).
- 2) O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996. Consiste na transferência de renda para famílias com crianças na faixa de 7 a 15 anos que trabalhem ou corram risco de ter que trabalhar em atividades consideradas insalubres (ex. carvoarias, plantações de cana-de-açúcar ou de sisal). O programa também repassa verbas para os municípios participantes para a ampliação das atividades curriculares da escola com a Jornada Ampliada. “O programa é condicional, e as famílias dele participantes se comprometem a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem, assim como asseguram que os menores terão, no mínimo, 75% de frequência na escola” (REIS, 2008).
- 3) O programa Bolsa Escola foi criado em 2001. Tinha como população-alvo crianças na faixa entre seis e 15 anos, em família com renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. Até 2004, o valor do benefício era de R\$15,00 por criança, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Como condição, a família se comprometeria a assegurar no mínimo 85% de frequência da criança às aulas. O Programa era administrado pelo Ministério da Educação e foi unificado, em janeiro de 2004, com outros programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do PBF (REIS, 2008).
- 4) O programa Bolsa Alimentação foi criado em setembro de 2001 pelo Ministério da Saúde. Tinha por objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per*

capita mensal de ½ salário mínimo. Os beneficiários recebiam o valor de R\$15,00 por criança (0 a 6 anos), ou mulher grávida, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças) e a condição estava em atualizar o cartão de vacinação das crianças, “assim como asseguraria as visitas regulares, ao posto de saúde, de grávidas, para o pré-natal, e de mães que estivessem amamentando”. Foi encampado pelo PBF em 2004 (REIS, 2008).

- 5) O programa Auxílio-Gás foi criado em dezembro de 2001, “como uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha”. Os beneficiários “deveriam ter uma renda familiar *per capita* de, no máximo, R\$ 90,00 (excluída desse cálculo a renda proveniente dos outros programas de transferência de renda, ou de benefícios como o seguro desemprego)”. O programa não impunha nenhuma condicionalidade à família, a não ser a de estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela administração desse programa. Foi encampado pelo PBF em 2004 (REIS, 2008).

4 PROGRAMAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA: UMA ABORDAGEM DE DIREITOS HUMANOS

Para Künneman (2009), os programas de transferência de renda (PTR) podem ser considerados instrumentos eficazes de redução da desigualdade de renda.

Cohn (2004, p. 08) afirma que as políticas de transferência de renda assumem especial importância desde que, quando da sua formulação e implementação, não se constituam num fim em si mesma, visto que este instrumento pode, de imediato, aliviar os sinais de pobreza, mas não as suas causas, que possuem implicações econômicas e sociais mais profundas. Por isso que a promoção do desenvolvimento social deve buscar por demandas políticas de inserção social, tanto no campo econômico como no campo social, o que exige políticas intersetoriais e uma capacidade do Estado de remodelar seus sistemas e práticas de proteção social.

Entre os tipos de PTR, existem os programas específicos de renda mínima, que garantem a cada pessoa, no âmbito de aplicação do programa, um nível mínimo de consumo. Enquanto a maioria das transferências de renda está associada à comprovação da necessidade, que deve estipular o nível de renda dos (as) candidatos (as), os programas de renda mínima provêm pagamentos a todas as pessoas, sem a comprovação prévia dessa necessidade. Outro tipo de PTR é aquele que estabelece condicionalidades ou transferências de renda condicionadas (TRC). Pelas TRC, além da comprovação da necessidade, os candidatos à participação nos programas precisam realizar ações de comportamento na área da saúde e da educação (Ex.: frequência escolar e certos serviços de saúde) (KÜNNEMAN, 2009).

De acordo com Cohn (2004, p. 08 e 09), os programas de transferência de renda com condicionalidades, quando implantados como políticas públicas de governo, devem contemplar tanto a dimensão do alívio imediato da pobreza como o da sua superação, permitindo o enfrentamento da questão social da pobreza. Os PTR com condicionalidades, embora discricionários, obrigam uma co-responsabilidade dos beneficiários. Não se trata de um fator impositivo e punitivo, mas sim uma oportunidade de vincular os beneficiários ao acesso de bens e serviços essenciais de caráter universal, permitindo que esses segmentos sociais de baixa renda sejam alçados à condição de cidadãos.

Cohn (2004) adverte que as políticas de transferência de renda não são uma solução final para a questão social da pobreza, desigualdade e exclusão, nem que sejam substitutas da inserção dos indivíduos na sociedade através do trabalho. Entretanto, os PTR são políticas

que, apesar de seu caráter redistributivo, trazem a possibilidade de se transformarem em estruturas de um novo padrão de relações socioeconômicas.

É aqui que se frisa a importância do parâmetro que deva reger as políticas e os programas de transferência de renda: não pela lógica da igualdade, que não contempla a questão da justiça distributiva, uma vez que as reduz à questão da necessidade (ou do grau de carência dos indivíduos), mas pela lógica da emancipação. Como consequência, perde sentido se fazer a frequente dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, já que estas sempre apresentam um forte componente econômico e aquelas um forte componente social. (COHN, 2004, p. 09)

Portanto, observa-se que o desafio está em como articular as diversas políticas, em imprimir às políticas econômicas um novo sentido e em fazer das transferências de renda programas ditados pela ótica dos parâmetros dos direitos sociais.

4.1 NATUREZA E ABRANGÊNCIA DE UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Para uma maior compreensão da natureza e da abrangência de um PTR, Künneman (2009, p. 17 e 18) apresenta sete aspectos que oferecem uma visão geral importante para o assunto:

- 1) Critérios de elegibilidade: indicam as pessoas elegíveis ao recebimento de uma transferência líquida positiva no âmbito do programa. Geralmente há apenas uma ‘classe de elegibilidade’, mas algumas vezes podem existir duas ou mais classes, como é o caso do Programa Bolsa Família. A elegibilidade depende da necessidade de uma pessoa ou da estrutura de uma família, e também das condicionalidades a serem cumpridas.
- 2) Renda mínima: o nível mínimo de consumo por pessoa que, de fato, é garantido ao destinatário da transferência de renda. Essa renda se exprime através da unidade de poder de compra (1\$P) ou como porcentagem do consumo *per capita* em um país.
- 3) O pagamento médio da transferência por destinatário em \$P e como porcentagem do nível de elegibilidade.
- 4) Cobertura do programa: define a porcentagem de pessoas elegíveis que realmente são abrangidas pelo programa.
- 5) Cota de destinação: define a porcentagem do volume da transferência que chega às pessoas elegíveis.
- 6) Alcance: define o número de pessoas abrangidas pelo programa com transferências líquidas positivas.

- 7) Os custos do programa como porcentagem do PIB. São considerados custos a soma dos volumes das transferências e os custos com administração.

Os PTR geram alguns impactos na sociedade. Dentre eles, destacam-se:

- Redução da pobreza e da fome: pesquisas mostram que os recursos provindos de PTR geralmente são gastos com alimentação e saúde e geram uma redução significativa da pobreza. As avaliações já realizadas desses programas confirmam seu bom desempenho na melhoria do consumo, da educação e da saúde dos pobres, especialmente em países de renda média. No Brasil, Rocha (2006) descreve que entre 2003 e 2005 houve uma diminuição no número dos pobres em 2,4 milhões de pessoas, sendo que os indigentes diminuíram em dois milhões.
- Incentivo à produção de bens e serviços básicos: os PTR são garantidos e acabam por estimular os investimentos agrícolas e pecuários de pequeno porte, assim como fortalecem a demanda e os mercados de gêneros alimentícios, pois as famílias beneficiadas podem novamente fazer planos e investir em medidas geradoras de renda e também na educação dos filhos (KÜNNEMAN, 2009).
- Redução da desigualdade de renda: os PTR contribuem para a redução da desigualdade de renda. Uma avaliação recente das transferências de renda no Brasil, nos últimos dez anos, mostra que apesar de seu volume orçamentário ser reduzido (0,4% do PIB), os PTR foram responsáveis pela queda da desigualdade (medida pelo coeficiente de Gini²⁰). Entre 1995 e 2004, a queda foi de 0,5 pontos de Gini. Os impactos só não são maiores porque apenas uma pequena parte do PIB é empregada nesses programas (IPEA, 2010). Hoffmann (2006) aponta que, no período 1997 a 2004, enquanto a renda média real da população caiu 5,5%, a renda média dos 40% mais pobres cresceu 11,4%. A pesquisa do autor atribui 31,4% da diminuição da desigualdade aos Programas de Transferência de Renda.
- De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a proporção de brasileiros com renda inferior a um dólar por dia era de 8,8% em 1990 e foi reduzida a 4,2%. O programa Bolsa Família contribuiu em 21% para a redução da pobreza no Brasil (IPEA, 2010).

- Promoção da frequência escolar: os PTR beneficiam a educação e aumentam a frequência escolar, haja vista a obrigatoriedade dos filhos estarem frequentando a escola para o recebimento do benefício (SEGALL-CORREA, 2008).
- Melhoria da situação das mulheres: como a maioria dos PTR são repassados às mulheres, sua situação tem conquistado melhorias através do aumento do exercício do controle sobre as finanças das famílias (KÜNNEMAN, 2009).
- Promoção de justiça social: na maioria dos países, a seguridade social existe apenas para funcionários públicos e para o setor formal da economia. Geralmente, a maioria da população trabalha no setor informal e não possui proteção por parte da previdência social. O PTR pode ser um fator integrador das políticas sociais e pode prover uma força unificadora da seguridade social (KÜNNEMAN, 2009).
- Redução dos custos da transferência: os PTR geram custos administrativos mais baixos do que outras medidas de assistência social. Custos com administração e similares dos PTR somaram 30% dos volumes das transferências feitas aos destinatários, comparados com 70% em subvenções de gêneros alimentícios e 140% em medidas de geração de emprego (IPEA, 2010).

4.2 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

O acesso à alimentação em quantidade e qualidade adequadas, garantido por meios socialmente aceitáveis e de forma permanente, é considerado um direito humano básico (SEGALL-CORREA, 2008).

O Estado brasileiro reconhece que viver em condição de segurança alimentar (SA) constitui um direito fundamental do ser humano. Isto foi expresso na resolução da IIª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, promovida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), realizada em 2004. A resolução define segurança alimentar como:

[...] A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2010, p. 385).

O processo de evolução das democracias vem colocando sistematicamente esses direitos básicos como obrigação do Estado. Diante disso, conforme preconiza Künneman (2009, p. 30), esta obrigação requer, entre outras medidas, que os governos democráticos

instituíam programas de transferência (em dinheiro ou espécie), visando garantir que cada pessoa necessitada tenha acesso a um nível de consumo que inclua também a alimentação adequada. Em muitas situações, as transferências em dinheiro podem significar uma solução melhor que a transferência em espécie, constituindo-se numa das melhores opções para um Estado implantar sua obrigação de garantir o direito à alimentação.

Em uma amostra aleatória de três mil famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família, observou-se que 94,2% das crianças estudadas realizavam três ou mais refeições ao dia. Contudo, na mesma investigação, foi constatado que 45,2% acusavam insuficiência no acesso aos alimentos para nutrição infantil em, pelo menos, uma refeição no último mês (SEGALL-CORREA, 2008).

Na perspectiva dos direitos humanos, ao se analisar os PTR, alguns critérios devem ser levados em consideração:

- Integralidade: toda pessoa deve ter acesso a um conjunto de direitos que permitam a ela viver uma vida digna;
- Adequação: valor suficiente para prover renda que assegure o acesso à alimentação e a outros componentes de um padrão de vida adequado;
- Incondicionalidade: toda pessoa privada deste padrão deve receber a transferência de renda sem ter que cumprir condicionalidades;
- Objetividade: os critérios de seleção prévia devem ser objetivos, verificáveis e não discriminatórios;
- Cobertura total: todas as pessoas com renda inferior a um mínimo determinado devem ser abrangidas;
- Exigibilidade e justiciabilidade: toda pessoa elegível ao recebimento, caso não a receba, deve poder exigí-la e, inclusive, processar judicialmente o estado para receber compensação imediata;
- Papel das autoridades estatais: garantir as transferências de renda às pessoas necessitadas;
- Não-compensatório: as transferências de renda não devem ser usadas indevidamente como justificativas para exclusão da participação econômica ou do acesso a recursos produtivos, pois é obrigação estatal respeitar, proteger e garantir o acesso de todos a estes recursos e sua utilização, de modo que cada indivíduo, por conta própria, possa assegurar um padrão de vida decente (KÜNNEMAN, 2009).

Nesse sentido, os critérios de direitos humanos buscam sistemas de transferência de renda que sejam simples, transparentes e facilmente acessíveis às pessoas necessitadas. Isso implica para o Estado a garantia ao acesso universal de informações sobre sistemas de transferência, assim como a transparência, por parte dos órgãos envolvidos, e na prestação de contas.

Por isso, ao se colocar em prática as regras dos direitos humanos, que visa garantir a dignidade humana, as transferências de renda contribuem para minimizar os estigmas sociais. No entanto, a destinação de transferências deve ser concebida de modo a evitar erros de exclusão. Para Künneman (2009), as transferências de renda deveriam ser implantadas com base nos recursos disponíveis e não em vista de um crescimento econômico futuro.

É exatamente sobre a relação entre a dignidade humana e a aplicação dos recursos disponíveis que há a necessidade de uma sinergia entre a justiça fiscal e a justiça social. Caliendo (2005) entende que a de justiça fiscal está fundada em um critério de igualdade proporcional, e rege as relações da comunidade com o indivíduo. Já a justiça social está calcada em critério de igualdade absoluta, e rege as relações do indivíduo com a comunidade.

4.3 DEBATE ATUAL

À luz dos direitos humanos, os PTR vêm recebendo um novo enfoque. Todavia, muitos programas ainda continuam sendo vistos como benemerência e caridade e não como programas que contribuem para a concretização de obrigações estatais. Por isso, os debates sobre PTR são importantes, principalmente quando incorporam uma abordagem de direitos humanos.

A questão exposta neste estudo não está em debater se as transferências devem ser em dinheiro ou em espécie, pois, em algumas circunstâncias a transferência de meios alimentícios é a melhor solução, e em outros casos as transferências em dinheiro são entendidas como uma forma de estimular os mercados locais e oferecer maior flexibilidade aos titulares de direitos, em especial as mulheres.

Quanto à forma de o Estado adquirir recursos para a implantação de um PTR, diversos autores (COHN, 2004; HOFFMANN, 2006; ROCHA, 2006; KÜNNEMAN; 2009) sugerem que, após serem orçadas as rubricas orçamentárias importantes, podem ser previstas certa quantia para transferências sociais. Desse modo, com base nesse orçamento fixo, os PTR poderão ser concebidos. Num olhar de direitos humanos, ao contrário, a elaboração da peça orçamentária parte do direito humano fundamental de cada pessoa estar livre da fome e,

então, é calculado o respectivo volume de transferência necessário para garantir a cobertura integral num patamar adequado.

Nessa perspectiva dos direitos humanos, cabe ao Estado empregar o máximo dos recursos disponíveis para que possa assegurar um padrão de vida adequado para todos, por intermédio de transferências sociais. No caso de um Estado não dispor de recursos suficientes para isso, precisa buscar apoio financeiro junto à comunidade internacional, a quem cabe uma obrigação correlata de prover a ajuda necessária, fazendo valer disposto no Art. 2º do ‘Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais’, adotado pela 21ª Sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, tendo o Brasil promulgado sua adesão em 24 de abril de 1992.

1) Cada Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o, pleno exercício e dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativa.

2) Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

3) Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais (BRASIL, 1992).

As condicionalidades dos PTR também são alvos dos debates. De acordo com Künneman (2009, p. 32), também no enfoque dos direitos humanos, não há nada contra incentivos monetários para a utilização de escolas e centros de saúde. Também se pode discutir em que medida os pais devem ser ‘punidos’ porque não enviam seus filhos à escola. Contudo, é totalmente inaceitável negar um direito humano fundamental aos pais e às crianças, como ocorre através da introdução e aplicação de condicionalidades, pelo menos, enquanto não existe outra transferência de renda que lhes assegure um consumo adequado. Uma condicionalidade, na ausência de outra transferência semelhante, viola o direito humano a um padrão de vida adequado.

Por isso, mesmo que as condicionalidades apresentem um efeito adicional significativo, não se pode justificar a sua introdução a partir dos princípios de direitos humanos já mencionados.

Um argumento que normalmente é apresentado a favor das condicionalidades é a legitimidade que estas conferem aos programas de transferência. Todavia, conforme o Art. 6

da CF, abordado no segundo capítulo deste trabalho, é obrigação do Estado implantar os direitos sociais, sendo os PTR um dos meios para a sua implementação.

Diante disso, considera-se que o direito a um padrão de vida adequado é incondicional e o fato de se fazer distinções entre pobres merecedores de ajuda e não merecedores colide com os princípios dos direitos humanos.

Outro fator de debate refere-se à acusação de que, ocasionalmente, os programas de PTR geram dependência. Entretanto, existem diversas formas de dependência e somente uma renda regular, seja qual for a fonte, pode assegurar certa independência. Os PTR, com base nos direitos humanos, substituem a dependência por uma garantia, pois o padrão de vida básico não depende do sucesso ou do fracasso de outras atividades econômicas.

Künneman (2009, p.36) verificou que os PTR geralmente são usados para incrementar algumas atividades econômicas. Contudo, embora o autor não tenha uma estimativa precisa, existem pessoas que se acomodam à situação, dando-se por satisfeitas simplesmente com o padrão de vida assegurado pelo PTR e, por não querer perder o benefício, não reconhecem mais a necessidade de buscar a realização de atividades próprias que gerem renda. Assim, meios de renda concebidos desta forma poderiam impedir pessoas de realizar seu direito a uma subsistência alcançada através do próprio trabalho.

Debates à parte, desde 2003, o Brasil iniciou uma reforma de seu sistema social por meio de um PTR, algo que se tornou concebível pelas décadas de trabalho de mobilização, de campanhas da sociedade civil na abordagem sobre o tema da fome. Com as medidas adotadas, o governo brasileiro conseguiu implantar alguns direitos fundamentais (assistência social, saúde e educação) contemplados na Constituição de 1988.

Por sua vez, a educação fiscal pode ser usada pelos cidadãos como uma ferramenta de controle na elaboração e execução de políticas públicas de transferência de renda, por meio da sua participação individual e/ou coletiva. No caso específico do PNEF, o programa estabelece como um de seus valores a gestão pública eficiente, transparente e honesta quanto à captação, alocação e aplicação dos recursos públicos, tendo como princípio uma conduta ética responsável que valorize o bem comum.

Desse modo, muito embora se considere as condicionalidades discriminatórias, pode-se, através do exercício de uma prática educativa, formar um indivíduo socialmente mais consciente de seus direitos e deveres, sem que haja a necessidade de se estabelecer regras que privem os cidadãos mais carentes de seus legítimos direitos.

5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um instrumento de política pública e proteção social adotado pelo governo brasileiro com o objetivo de atender famílias pobres para que elas tenham acesso aos mínimos sociais preconizados pela CF de 1988. Nos últimos anos, vem se constituindo no mais abrangente programa de transferência de renda no mundo (BRASIL, 2010).

O Programa Bolsa Família, criado pela medida provisória nº. 132, de 20 de Outubro de 2003, transformada na Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, é o principal PTR do governo federal, com condicionalidades. O Programa Bolsa Família foi pensado como uma política social em que a transferência de renda seria apenas o início de um processo que levaria as famílias beneficiadas a buscar sua emancipação, ou seja, o benefício seria um meio, e não um fim (BRASIL, 2010).

É administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O MDS unificou outros programas de transferência de renda, tanto condicionados (Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação) como sem condicionalidades (Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação). Esta unificação se deu pela busca de superar as limitações que os programas tinham isoladamente. Os programas, hoje chamados de remanescentes, tinham estrutura administrativa própria, forma específica de selecionar beneficiários e mecanismos para repassar os recursos.

De acordo com Santana (2007, p. 04):

Ao se propor a integração se buscou estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguísse da tradição assistencial e fragmentada. O objetivo era integrar e direcionar as políticas para adquirir escala, massa crítica e arcabouço institucional adequado de modo a incorporar os avanços obtidos sem paralisar o pagamento dos benefícios para as famílias que realmente precisassem. Buscava-se, também, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e houvesse uma articulação de iniciativas de diferentes pastas bem como um estímulo para que a comunidade participasse da gestão.

Sobre a gestão do PBF, Tavares *et al.* (2009, p. 27), esclarece:

A gestão do benefício do PBF é compartilhada entre os entes federados. Ao governo federal, compete a elaboração do desenho do programa e sua normatização, bem como o repasse dos recursos gastos com a política. Entretanto, os municípios são os principais gestores do programa junto às famílias: é de sua responsabilidade cadastrar as famílias que compõem o público-alvo do Cadastro Único (CadÚnico), gerenciado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que seleciona os beneficiários.

O PBF resgata características dos programas anteriores similares, em especial o benefício variável por número de crianças, no total de até três por família. No entanto, inova ao eleger a família como beneficiária, e não cada membro em particular.

De acordo com Ribeiro (2007, p. 31), os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus usuários, são:

[...] promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (Lei nº 10.836, 09/01/04).

A concessão da renda do Programa Bolsa Família tem caráter temporário e não se constitui em direito adquirido, haja vista que uma das funções do PBF é estimular a emancipação sustentada das famílias que recebem o benefício. Entretanto, o governo ainda não conseguiu possibilitar condições para que muitas destas famílias alcancem maior autonomia para provisão de meios próprios de sobrevivência, para assim deixar de depender desta transferência de renda (RIBEIRO, 2007).

Sobre essa questão, Demo (2005, p. 14) argumenta:

Embora seja comum na postura neoliberal achar que a pobreza seja incompetência dos pobres, a capacidade desses de auto-sustentação e autogestão não poderia ser tão desprestigiada, a não ser que se entenda por política social o “sistema de proteção social” orientado para a “sociedade assistida”: este sistema não pode temer a emancipação das famílias; caso contrário embute em si mesmo elemento de imbecialização.

Assim sendo, a emancipação das famílias atendidas pelo programa deve ser incentivado de tal forma que esta conquista seja por elas alcançada. Compreende-se que, deste modo, a concepção plena tanto da justiça fiscal como da justiça social estariam sendo praticadas, haja visto que seus objetivos foram almejados.

5.1 OS EIXOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

5.1.1 Transferência de renda

A transferência de renda tem como objetivo promover o alívio imediato da pobreza através de um valor monetário estipulado pelo programa.

Para se ter acesso ao PBF é necessário estar registrado no Cadastro Único, que, de acordo com Künneman (2009, p. 43), é um banco de dados, operado pelo MDS, que contém as informações sobre todos os participantes de programas sociais estatais e sobre possíveis candidatos a esses programas. O registro pressupõe uma entrevista feita pela equipe municipal com a família para identificar suas necessidades, especialmente baseada na sua renda. A equipe verifica e documenta as condições de vida da família.

De acordo com o MDS, a seleção dos beneficiários se dá de forma descentralizada e é implementada em âmbito municipal, mas checada em âmbito federal. A elegibilidade está vinculada à renda mensal *per capita* da família. Para receber o benefício são levadas em consideração a renda mensal *per capita* da família, inferior a R\$ 140,00, e também o número de crianças e adolescentes até 17 anos (BRASIL, 2011).

O MDS trabalha com quatro tipos de benefícios:

- Benefício Básico: R\$ 70,00 pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00;
- Benefício Variável: R\$ 32,00 pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, limitado a três crianças por família;
- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): R\$ 38,00 pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos, limitado a dois jovens por família;
- Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): este benefício é concedido às famílias dos Programas Remanescentes (Bolsa Alimentação, Programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), que ao migrar para o PBF implicou perdas financeiras à família. Para esse benefício, o valor concedido é calculado caso a caso e possui prazo de prescrição (BRASIL, 2011)².

Os pagamentos são realizados mensalmente pela Caixa Econômica Federal e os recursos são transferidos diretamente às famílias, por intermédio de um cartão eletrônico. O cartão é emitido, normalmente, em nome da mulher, haja vista que a experiência comprova que ela orienta o dinheiro às necessidades primordiais da família.

² Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011.

5.1.2 As condicionalidades

Para se manter no PBF, segundo o MDS, os beneficiários precisam cumprir algumas condicionalidades. O principal objetivo das condicionalidades previstas pelo PBF é reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Conforme já observado nas seções anteriores, há três razões principais para estas condicionalidades: 1) As condicionalidades servem como incentivo para os pais recorrerem às escolas e aos serviços de saúde pública. 2) As condicionalidades servem para legitimar as transferências de renda, visto que, a partir desse momento as famílias precisam produzir uma contrapartida para a qual elas quase são pagas, o que vai de encontro a uma ideia de reciprocidade geral. 3) O fato das famílias não cumprirem as condicionalidades serve como “sinal de alerta” para as autoridades, de que as famílias têm problemas específicos e necessitam de atenção especial, por exemplo, através de assistentes sociais.

A condicionalidade mais conhecida do PBF é a de frequência escolar das crianças e adolescentes. De acordo com Medeiros *et al.* (2007, p. 17):

O programa exige que as crianças estejam presentes em 85% das aulas e instituiu um sistema de acompanhamento que é alimentado pelos municípios e transmitido ao governo federal, a fim de que se apliquem advertências e sanções no caso de seu descumprimento. Trata-se de uma inovação, uma vez que a exigência e controle de frequência escolar, segundo a legislação, limitava-se a 75% das aulas e competência, apenas, aos estabelecimentos de ensino.

Outras condicionalidades exigidas pelo PBF são: a realização de exames pré-natal (para as gestantes); o acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção de peso e altura adequados (crianças de 0 a 6 anos) (TAVARES *et al.*, 2009).

Caso as condicionalidades não sejam cumpridas, a família recebe uma carta de advertência do Ministério. O poder público local envia um assistente social até a família para detectar as causas do descumprimento e, se for necessário, alguma ajuda adicional. Caso o descumprimento persista, segue-se uma série decrescente de bloqueios dos benefícios, duas interrupções dos benefícios (a cada 60 dias sem pagamento suplementar) e, finalmente, se procede a exclusão do Programa Bolsa Família. Este procedimento demora cerca de um ano.

Entretanto, é importante destacar que essas condicionalidades precisam ser mais bem discutidas, para que elas não sejam conflitantes com a perspectiva dos direitos humanos. Nesse sentido, os resultados das condicionalidades podem ser considerados controversos.

Contudo, Medeiros *et al.* (2007) constatou que, se é resultado direto do controle de condicionalidades ou se é apenas uma tendência independente deste controle, desde a criação

da condicionalidade de educação, mais de 95% da frequência escolar monitorada cumpriram a exigência estabelecida.

Diante dessa constatação e de outras já apresentadas, pode-se dizer que essas condicionalidades dão ao PBF um caráter de política pública de longo prazo, podendo proporcionar aos beneficiários as condições necessárias deles gerarem a sua própria renda no futuro.

Entretanto, como já se disse anteriormente, embora se considere as condicionalidades, sob o ponto de vista dos Direitos Humanos, uma discriminação, é preciso levar em conta a legislação vigente no Brasil e suas instituições de controle e fiscalização. Nesse sentido, o PNEF pode ter uma participação importante no processo, uma vez que, ao institucionalizar a educação fiscal para o efetivo exercício da cidadania, o programa tem por objetivo aprimorar a relação participativa e consciente entre o Estado e o cidadão, defendendo permanentemente as garantias constitucionais.

5.1.3 Programas Complementares

Os programas complementares têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de tal forma que os beneficiários consigam superar sua situação de vulnerabilidade.

São exemplos dessas ações os programas para alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, formação de microempreendimentos, concessão de microcrédito, estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional, produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil (BRASIL, 2011).

Os programas complementares são planejados em três etapas: diagnóstico, planejamento e execução e acompanhamento dos resultados. O diagnóstico começa pelo levantamento de dados socioeconômicos da população a ser atendida, como condições de habitação e saneamento, perfis de idade e composição familiar, renda, situação de emprego, etc. Torna-se possível, assim, identificar em linhas gerais as situações de vulnerabilidade a serem atendidas. Já o planejamento leva em conta o perfil dos beneficiários, suas vulnerabilidades e habilidades, além das ações e serviços já em desenvolvimento. É fundamental que os programas complementares explorem sempre as vocações econômicas e culturais de cada localidade. Por fim, o acompanhamento dos resultados possibilita a melhoria dos processos por meio da identificação de pontos fortes e fracos, desenvolvendo e

aprimorando métodos de trabalho, além de ser fundamental para o monitoramento da ação e o correto direcionamento de sua execução (BRASIL, 2011).

Entretanto, ao analisar as portarias e normatizações instituídas ao longo do processo de implementação do PBF, podemos observar a pouca ênfase que tem sido dada a oferta de programas complementares às famílias beneficiárias. De acordo com Ferreira (2009, p. 27), em linhas gerais, os documentos oficiais apenas expressam que é necessário que os entes federados promovam parcerias com instituições governamentais e não governamentais a fim de articular a oferta de programas complementares, contudo a não oferta desses serviços não gera nenhum ônus aos municípios.

5.2 RELEVÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nos últimos anos, os diferentes programas de transferência de renda vêm se difundindo de forma progressiva, em especial nos países de renda média. Estes programas trazem em seu escopo resultados positivos na redução da pobreza extrema e da fome, e no estímulo à produção de bens e serviços básicos, à educação e na maior igualdade de gênero e justiça social.

O Programa Bolsa Família trouxe uma qualidade nova ao sistema de seguridade social do Brasil. Em décadas de história, pela primeira vez, instituiu-se um programa em âmbito nacional para a redistribuição de renda para famílias pobres.

O PBF, ao longo dos anos, foi se ampliando de tal forma que atualmente contempla um contingente de 12.718.608 de famílias, com um repasse mensal de R\$ 1.224.121.865,00 (BRASIL, 2011).

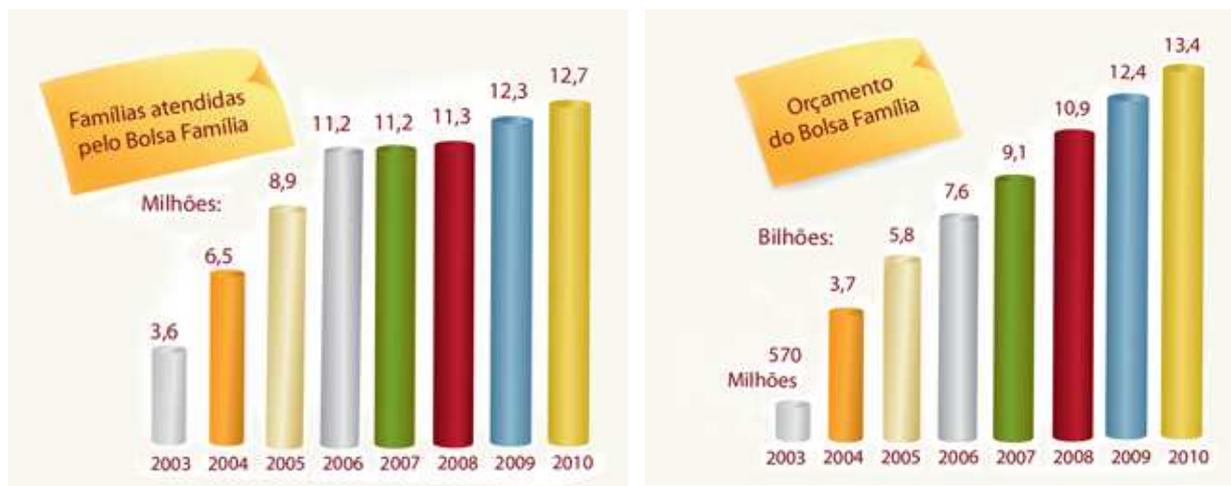


Figura 1: Evolução das famílias atendidas e do orçamento do Programa Bolsa Família
Fonte: BRASIL (2011).

Pesquisas de diversos autores (HOFFMANN, 2006; ROCHA, 2006; KÜNNEMAN; 2009) indicam que a maior parte das transferências foi gasta com gêneros alimentícios, educação e saúde. Apesar de não se conhecer detalhadamente em que medida esses aspectos estejam relacionados às condicionalidades, constatou-se que o PBF representa uma renda complementar para as famílias beneficiadas, embora se admita que o valor pago seja muito pequeno para assegurar uma renda mínima às pessoas, mas não deixa de ser importante.

Os impactos positivos que se podem perceber com o programa dizem respeito: a pobreza (a renda média das famílias contempladas aumentou, e muitas destas famílias saíram do quadro de extrema pobreza); a alimentação (mais de 85 % dos titulares de direitos do programa melhoraram sua alimentação, contribuindo a queda no número de crianças subnutridas); a educação (aumento da frequência escolar, diminuição da taxa de evasão e aumento da conclusão escolar); ao trabalho (melhores perspectivas de ingresso no mercado de trabalho), e a situação das mulheres (KÜNNEMAN, 2009).

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), (*Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*), publicada em 2008, entrevistou cinco mil titulares do Programa Bolsa Família, em 229 municípios brasileiros do Nordeste, Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul. Os resultados desse amplo estudo revelaram:

- 1) Quanto ao perfil dos titulares: A maioria dos titulares do PBF é de mulheres (94%) – a titularidade do cartão é concedida preferencialmente às mulheres. 27% dos titulares são mães solteiras. A maior parte das mulheres titulares (85%) tem entre 15 e 49 anos. A maior parte dos titulares é preta ou parda (64%). 78% das famílias residem em área

urbana enquanto 22% em áreas rurais. A maior concentração de famílias rurais beneficiadas pelo PBF está na Região Nordeste (50%). 81% dos titulares sabem ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental.

- 2) Quanto ao uso dos recursos: Alimentação (87%); Material escolar (46%); Vestuário (37%); Remédios (22%); Gás (10%); Luz (6%); Tratamento médico (2%); Água (1%).
- 3) Quanto ao aumento no consumo após o recebimento do PBF: Açúcares (78%); Arroz e cereais (76%); Leite (68%); Biscoitos (63%); Industrializados (62%); Carnes (61%); Feijões (59%); Óleos (55%); Frutas (55%); Ovos (46%); Raízes (43%); Vegetais (40%) (IBASE, 2008).

Segundo o IBASE (2008), as principais conclusões do estudo foram:

- As modificações na alimentação das famílias, a partir do recebimento do benefício do PBF, aumentaram o consumo de proteínas de origem animal, leite e seus derivados; o consumo de biscoitos, óleos e gorduras, açúcares e alimentos industrializados;
- O consumo de arroz e feijão aumentou, principalmente, entre as famílias de mais baixa renda;
- As Famílias que **não** tinham alimentação básica suprida o PBF possibilitou que passassem a comprar mais alimentos considerados básicos;
- OPBF é importante para melhorar as condições de vida das famílias, embora, por si só, não garanta índices satisfatórios de segurança alimentar, questão associada a um quadro de pobreza mais amplo;
- 83,4% dos beneficiados pelo PBF frequentam escola ou creche;
- O recebimento do benefício não faz com que as pessoas deixem de procurar trabalho. Grupos focais apontaram que há abandono de trabalho quando este é de extrema precariedade, o que incluiu, nos relatos, situações de trabalho análogo à escravidão (IBASE, 2008).

Há também um estudo recente realizado pelo IPEA, com o título *Miséria em Queda*, que evidencia um declínio da pobreza e da desigualdade social no Brasil principalmente entre 2004 a 2009. No geral, os resultados positivos creditam essas alterações à estabilidade da moeda, à recente diminuição do desemprego e aos Programas de Transferência de Renda, pela sua expansão e maior focalização na população pobre (IPEA, 2010).

O estudo do IPEA (2010) apresenta alguns resultados positivos conseguidos pelo Brasil após a adoção do PBF:

- Em 2006, a parcela de pobres caiu para 26,9% alcançando o nível mais baixo desde 1987.
- A causa foi o aumento de postos de trabalho em 2004 e 2005, o crescimento da renda real do trabalhador e a expansão da transferência social, especialmente através do programa *Bolsa Família*.
- O Brasil já atingiu, em 2005, a MDM 1a (redução pela metade da ocorrência de pobreza absoluta).
- A parcela da população com renda mensal inferior a 30 \$P caiu de 13,4% em 1990 para 6% em 2005.

Os impactos do programa tornam-se cada vez mais visíveis, o que indica a possibilidade de se alcançar muito mais com uma ampliação do programa. Contudo, a ampliação dessas políticas redistributivas de amplo alcance, devem vir acompanhadas de ações de educação fiscal, visando melhor conscientizar os cidadãos sobre o papel do Estado e dos tributos por ele cobrados, que geram benefícios sociais como o Programa Bolsa Família.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família é um programa que recebe aplausos por parte de alguns e também é questionado por outros. Isso se dá tanto pelo seu caráter assistencial quanto pela exigência e condicionalidades na sua implantação. Assim, o programa traz implícitos os desafios relacionados à natureza das políticas públicas e dos programas sociais, além de alguns desafios de mudança a respeito de concepções que estão impregnadas na cultura da sociedade brasileira e que, por vezes, se constituem em empecilhos para seu desenvolvimento e para o seu avanço de forma mais efetiva.

Não se pode deixar de mencionar que a mídia em geral, assim como alguns meios políticos, organizações, movimentos sociais e meios acadêmicos vêem o PBF com certo ceticismo em relação à introdução de direitos sociais nos programas de transferência de renda, pois entendem que esta interferência do Estado, ao invés de solucionar, acaba por contribuir para o aumento dos problemas sociais, pelo fato de que a proteção estatal acabaria por favorecer a acomodação e a conseqüente falta de vontade para encontrar um trabalho, criando assim um contingente de dependentes do Estado.

Por outro lado, a imprensa internacional, através de uma matéria publicada no *The Economist* em 2009 denuncia que, desde seu lançamento, o PBF não teve, por parte da mídia brasileira, uma cobertura preocupada em constatar os benefícios do programa. A maior parte das matérias tratou de destacar irregularidades na execução do PBF. Nesse sentido, destaca a reportagem que o impacto do programa sobre o seu público-alvo recebeu bem menos destaque.

E em relação às transferências de renda, após sua análise, pode-se concluir que elas são necessárias, porém, não são suficientes para suprir todas as necessidades que envolvem os direitos humanos. Elas precisam ser integradas a um conceito mais abrangente de seguridade social. Para que isso aconteça, faz-se necessário a implantação de políticas públicas estruturais que tenham por base a efetivação de um amplo leque de direitos, como acesso a terra, educação, saúde, trabalho, lazer, moradia, etc.

Mesmo com críticas a favor ou contra, verificou-se que o PBF tem contribuído significativamente para a redução da pobreza no Brasil, oferecendo a milhares de brasileiros o resgate da cidadania, não podendo ser interpretado como se fosse uma dádiva do Estado,

como uma forma de assistencialismo. Ele deve ser entendido como um direito da população, conforme estabelece o Art. 6 da Constituição Federal.

Nesse sentido, observou-se no decorrer desta pesquisa que os programas de transferência de renda têm, aos poucos, conseguido mudar a visão tradicional de uma assistência estatal voltada para caridade e benemerência. Pode-se perceber que, apesar dos debates e opiniões contrárias, principalmente no que diz respeito às condicionalidades, que precisam ser mais bem discutidas, para que elas não sejam conflitantes com a perspectiva dos direitos humanos, os programas de transferência de renda, no caso em particular o Bolsa Família, tem se firmado como agente de redução da pobreza, como programa impulsionador do desenvolvimento social, como propulsor da economia.

Considerando que a cidadania é um processo histórico e que envolve uma ação coletiva em busca dos direitos sociais e da manutenção dos direitos já adquiridos, não se pode desvinculá-la dos problemas sociais vividos no Brasil, como a pobreza, a miséria e a carência da assistência social. Diante disso, pode-se intuir que o Programa Bolsa Família vem promovendo a cidadania emancipada, onde o sujeito tem competência para construir uma história própria e coletivamente organizada, quebrando os velhos paradigmas políticos da cidadania tutelada, assistencialista.

Isso não quer dizer que o PBF não precise de reajustes, principalmente no que diz respeito à implantação de programas que possibilitem a geração de renda de seus beneficiários, para que estes possam conseguir se autossustentarem.

Entre os desafios que se põem a este programa está o de transformá-lo em uma política de Estado, universal, incondicional e com caráter de direito humano, contribuindo para a realização de outros direitos como a saúde, a educação, a moradia, entre outros, pois todo e qualquer indivíduo tem a necessidade de que seus direitos humanos sejam respeitados, ou seja, todos têm direito a um nível de vida que seja suficiente para assegurar a saúde e o bem-estar, principalmente no que diz respeito à alimentação, vestuário, moradia, saúde, assistência médica e também o acesso aos serviços sociais necessários para garantir uma vida digna.

Diante disso, pode-se ter uma ideia concreta de que o PNEF promove a justiça social. Por sua vez, a 'Missão' do PNEF, de contribuir permanentemente para a formação do indivíduo, visando ao desenvolvimento da conscientização sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e ao controle social do Estado democrático, pode dar as garantias necessárias para que o Programa Bolsa-Família atinja plenamente seus objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil:** uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.
- BARROS, Aidil de Jesus Paes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de Pesquisa:** propostas metodológicas. BARRIENTOS, Armando; DEJONG, Jocelyn. Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A sure thing?
- BITTAR, Eduardo C. B.. **Ètica, Educação, Cidadania e Direitos Humanos.** São Paulo. Manole. 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 23. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRANDÃO, A. A. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, ano 12, n. 36, agosto, 1991.
- BRASIL. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – LOAS. Lei 8742, de 07.12.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. acesso em 03 de junho de 2011.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: CONSEA, 2010
- BRASIL. **Constituição (1988).** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm. Acesso em 25 ago 2011.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Bolsa Família. 2011. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.. **Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas**. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social** / Programa Nacional de Educação Fiscal. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009.

BUFFON, Marciano. **A tributação como instrumento de densificação do princípio da dignidade da pessoa humana**. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

CALIENDO, Paulo. Da Justiça Fiscal: conceito e aplicação. **Interesse Público**. Ano 6, n. 29, p. 159-197, 2005.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Afiliada, 2002.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2001.

COHN, Amelia. Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORRÊA, A. **Dos crimes contra a ordem tributária: comentários à lei nº 8.137/90**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**, Paz e Terra, 2004.

DALLARI, D. A. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: ed. Moderna 1999.

DAMATTA, R. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1997.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

_____. **Introdução à metodologia científica**. São Paulo. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. **Transferência de Renda – Política Social como efeito de poder**. UnB, 2005.

- DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: RT, 2007.
- DWORKIN, RONALD. Introdução: a leitura moral e a premissa majoritária. In: **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- EMILIANO, José. **História da Cidadania – Uma trilha de lágrimas**. 1ª ed. Salvador: 2003.
- FERREIRA, Milena Nogueira. Programas de transferência condicionada de renda e acesso aos serviços de saúde: um estudo da experiência do Programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ. / Milena Nogueira Ferreira. Rio de Janeiro: 2009.
- GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2006, vol.40, n.5, pp. 841-864.
- GUARINELLO, N.L. Cidades-estado na Antigüidade Clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B (orgs). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.
- GRUPENMACHER, Betina Treiger. Justiça Fiscal e Mínimo Existencial. In: PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (org.). **Princípios de Direito Financeiro e Tributário: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e Cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**. v. 8, n.1, p. 55-81, Junho 2006. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/economica.htm>>.
- IBASE. INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.
- IPEA. INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Novos passos para uma política social consistente**. Brasília: IPEA, 2010.
- IPEA. INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Miséria em queda**. Brasília: IPEA, 2010a.
- KAKWANI, Nanak. Evaluating Targeting Efficiency of Government Programmes: International Comparisons. **UN Department of Economic and Social Affairs Working Paper** nº. 13. ST/ESA, 2006.
- KÜNNEMAN, Rolf. **Transferências de renda e meta de desenvolvimento do milênio: uma abordagem de direitos humanos**. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2001.
- LAURINDO, Erika dos Santos. O Programa Bolsa Família na perspectiva dos trabalhadores do CRAS de Ceilândia Sul: uma questão de direito? 2009. 66 f. Monografia (Bacharelado em Serviço Social)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- LIMA Jr., Jayme Benvenuto Lima, (organizador). **Direitos humanos, econômicos, sociais e culturais**. Recife. 2004
- MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MAXWELL, K. R. **A devassa da devassa: a inconfidência mineira: Brasil-Portugal - 1750-1808**. 2.ed., Rio de Janeiro: 1978.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas Focalizados se Transferência se Renda no Brasil: Contribuições para o Debate. **Texto para Discussão n° 1283**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MONDAINI, M. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B (orgs). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.
- OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- PASSOS, Viviane. Os direitos sociais na Constituição brasileira de 1988. **Jurisway**, n° 4. v. 16, 2010
- REIS, Júlio César dos. Desempenho macroeconômico, políticas públicas e taxa de pobreza estadual no Brasil: 1981-2006. Dissertação. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional UFMG, 2008.
- RIBEIRO, Eveline Alves. **Significados de pobreza, assistência social e cidadania**. Fortaleza: Ed. UniCeará, 2007.
- ROCHA, S. **Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda**. São Paulo: Contemporânea. 2005.
- ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Ed. Abril, 1988.

SANTANA, Jomar Álace. A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família. **Seminário População, Pobreza e Desigualdade**. Belo Horizonte – Brasil, de 5 a 7 de novembro de 2007.

SANTOS, J. B. F. dos. Pobreza e exclusão social na América Latina. In: **América Latina: transformações econômicas e políticas**. Fortaleza: Editora UFC, 2002.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 49

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

SCHUBERT, Bernd; SLATER, Rachel. Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional? **Development Policy Review**, 2006.

SEGALL-CORREA, Ana Maria *et al.* Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. **Rev. Nutr.** [online]. 2008, vol.21, suppl., pp. 39s-51s.

SEIDEL, Carlos Daniel. **Políticas sociais e relações de gênero**. Brasília, UnB, 2006.

SENNA, Mônica de Castro Maia *et al.* Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. **Rev. Katálysis** [online]. 2007, vol.10, n.1, pp. 86-94.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MARCELO, Medeiros. **Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: IPEA/PNUD, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos Sociais e Seguridade Social: Uma revolução da consciência de cidadania. In: **Cadernos do Núcleo de Seguridade Social e Assistência Social da PUC/SP**, 2007.

SPRANDEL, M. A. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

TAVARES, Priscilla Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo; FERNANDES, Reynaldo. Uma avaliação do programa bolsa família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, abr. 2009

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.