



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

PAULO GERLÂNIO SILVA LIMA

**POPULARIDADE E LEGITIMAÇÃO POLÍTICA: UM ESTUDO
ACERCA DA SUBSTITUIÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA PELO AUXÍLIO
BRASIL À LUZ DA CONFLUÊNCIA ENTRE POLÍTICA, DIREITO E
POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

MOSSORÓ/RN
2023

PAULO GERLÂNIO SILVA LIMA

**POPULARIDADE E LEGITIMAÇÃO POLÍTICA: UM ESTUDO
ACERCA DA SUBSTITUIÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA PELO AUXÍLIO
BRASIL À LUZ DA CONFLUÊNCIA ENTRE POLÍTICA, DIREITO E
POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal Rural do Semiárido
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Direito no curso de Direito da
UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa

MOSSORÓ/RN
2023

PAULO GERLÂNIO SILVA LIMA

**POPULARIDADE E LEGITIMAÇÃO POLÍTICA: UM ESTUDO
ACERCA DA SUBSTITUIÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA PELO AUXÍLIO
BRASIL À LUZ DA CONFLUÊNCIA ENTRE POLÍTICA, DIREITO E
POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal Rural do Semiárido
como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Direito no curso de Direito da
UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa

Aprovado em: 16 de maio de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa
Presidente

Profa. Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
Primeiro membro

Profa. Dra. Oona de Oliveira Caju
Segundo membro

AGRADECIMENTOS

A princípio, expresso minha gratidão ao Todo Poderoso Deus, força motriz de sustentação. Grato sou pela dádiva do despertar diário, pois em Ti confio minha existência, meu pensar e agir, pois na Tua presença repouso em sua infinita bondade e amor paternal. Tua mão que permanentemente me protege, ampara e guia; acalenta meu coração, me concede além do que posso vislumbrar. A Ti, toda honra e glória.

In memoriam, externo minha gratidão ao meu bisavô Raimundo Felício, homem de pouca instrução, mas que avistava na educação uma fonte de elevação e edificação do homem. Para sua felicidade, seu bisneto, “sapato”, será doutor. Tal-qualmente, ao plano espiritual pronuncio minha gratidão à Doris, amiga e madrinha. A ti sou grato por me enxergar, maiormente, por me fazer reconhecer que sou uma potência capaz de criar e transformar.

Factualmente, os agradecimentos aqui fiados poderiam, sumariamente, serem dirigidos às mulheres da minha vida; obrigado por, cotidianamente, despertarem em mim a sensibilidade que lhes é inerente, tão necessária para conviver com os percalços da existência terrena. Especialmente, à mulher mais presente em minha vida, minha mãe; a ti sou grato não apenas por me conceber a vida, como também por ser sinônimo de amparo, amor, abrigo e cura inesgotáveis. De modo igual, a minha irmã, Paula Gerlânia, por todo apoio, cuidado e amor direcionados a mim.

Seguidamente, manifesto minha gratidão à minha avó, Helena; mulher resiliente, cujo amor sinto a partir da doçura em seu olhar, em detrimento do silêncio em seus lábios. Igualmente, manifesto gratidão à minha bisavó, Maria Esmeraldina; cuja voz e sensatez seguem iluminando e orientando a todos nós.

Do mesmo modo, agradeço às minhas irmãs de alma, Letícia, Ruth e Sabrine, por me escolherem, acreditarem em meus sonhos. Sobretudo, por resistirem ao tempo, amiúde, por manifestar apoio e força, ainda que distante.

Aos amigos que a universidade me concedeu, especialmente, Isaías, Thereza, Maressa, Laura, Larissa e Luan; obrigado não apenas por me abraçarem na academia, como também na vida; por serem meu suporte longe de casa, fazendo do solo potiguar minha segunda morada.

Aos amigos que me propiciou o labor, Joyce Silva, Joyce Rocha, Regilene, Talyson, Júlia, Lorena e Monalisa, obrigado por todo carinho e leveza dadas ao cotidiano, oriundos do laço de amizade especialmente valoroso. Outrossim, agradeço a Dayanne por me abraçar afetiva e profissionalmente, confiando a mim a transmissão de sua erudição.

Finalmente, agradeço aos meus estimados professores da graduação que contribuíram para minha formação profissional. Efetivamente, merecem especial menção, Gilmar Joane, Rafael Lamera, Julianne Holder, Marianna Perantoni e Mário Sérgio; personalidades que são a prova cabal de que o magistério é vocação, haja vista desempenharem suas funções com destacado brilhantismo. Ademais, pelo legado de sabedoria e ensinamentos proporcionado, bem como pelo zelo e dedicação empregados no seu nobre ofício de ensinar. Especialmente, agradeço a Rodrigo Vieira, meu orientador, pelo seu tempo, paciência e orientação valiosa durante todo o processo de elaboração do presente trabalho. Por fim, as professoras Oona Caju e Lizziane Queiroz, para além da excelência acadêmica, agradeço pelo tempo dedicado à avaliação do meu trabalho.

Finalizo tecendo meus mais sinceros agradecimentos a todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram com minha jornada. Gratidão!

RESUMO

Na contemporaneidade, em especial, na experiência brasileira, muito se discute acerca das Políticas Públicas. Efetivamente, estas enquanto conjuntos de programas de ação governamental representam precipuamente a concretização de direitos, os quais oportunizam uma vivência digna para seus beneficiários. Em 2021, no contexto pandêmico da COVID-19, o então presidente Jair Messias Bolsonaro apresentou a Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021 e posteriormente, o Decreto n. 10.852, de 8 de novembro de 2021. Os supracitados dispositivos legais respectivamente principiam e regulamentam o Auxílio Brasil (PAB), programa que substituiria, após quase 18 anos de existência, o Programa Bolsa Família (PBF). Efetivamente, este estudo se debruça sobre a problematização concernente à instabilidade relativa à manutenção/segurança de direitos sociais básicos, particularmente na ocasião da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil. Para tanto, a metodologia da pesquisa pautou-se na revisão de literatura, bem como o uso do método dedutivo, partindo de observações pessoais feitas, diante das percepções acerca da temática em foco. Destarte, de início, opera-se uma relação entre políticas públicas e o Direito. Posteriormente, faz-se uma apresentação sobre os Programas de Transferência de renda, especificamente no cenário brasileiro. Em seguida, faz-se o exame acerca de ambos os programas (PBF e PAB). Por fim, caminha-se com o escopo de atestar que essa substituição revela, sobretudo, a conexão significativa entre as políticas públicas e o calendário eleitoral no Brasil, o que se reflete de maneira expressiva na utilização antidemocrática dessas políticas em detrimento do interesse público.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Substituição. Bolsa Família. Auxílio Brasil. Política.

ABSTRACT

In contemporary times, especially in the Brazilian experience, much is discussed about Public Policies. Effectively, these as sets of government action programs, represent primarily the realization of rights, which provide an opportunity for a dignified life for its primary users. In 2021, in the pandemic context of COVID-19, then-President Jair Messias Bolsonaro presented Provisional Measure no. 1,061, of August 9, 2021, and later, Decree no. 10,852, of November 8, 2021. The aforementioned legal devices respectively initiate and regulate the Auxílio Brasil (PAB), a program that would replace, after almost 18 years of existence, the Bolsa Família Program (PBF). Indeed, this study focuses on the problem of instability concerning the maintenance/security of basic social rights, particularly on the occasion of the replacement of Bolsa Família by Auxílio Brasil. To this end, the research methodology was based on the literature review, as well as the use of the deductive method, starting from personal observations made, given the perceptions about the theme in focus. Thus, at first, a presentation is made about the Cash Transfer Programs, specifically in the Brazilian scenario. Then, it makes the examination about both programs (PBF and PAB). Finally, we seek to attest that this substitution reveals, above all, the significant connection between public policies and the electoral calendar in Brazil, which is reflected in the anti-democratic use of these policies to the detriment of the public interest.

Keywords: Public Policies. Replacement. Bolsa Família. Auxílio Brasil. Politics.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO	10
2.1 A intersecção entre Política, Direito e as Políticas Públicas	13
3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	16
3.2 Contexto de criação do Bolsa Família	21
3.3 A substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil	26
4. DIREITO E POLÍTICA ENQUANTO CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA	32
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS	38

1. INTRODUÇÃO

Efetivamente, na trajetória brasileira, a política de transferência de renda é uma das principais estratégias de combate à pobreza e desigualdade social, atuando como salutar políticas públicas, haja vista serem programas de ação governamental direcionados à redistribuição de riquezas com o fito de concretização de direitos básicos como a dignidade. Sob esse diapasão, as políticas de transferência de renda representam uma ação direta do Estado na transferência de recursos financeiros para famílias em situação de vulnerabilidade, a fim de proporcionar um mínimo para suprir suas necessidades básicas e, conseqüentemente, perquirir uma melhora na qualidade de vida. Esses programas têm como objetivo solucionar ou, ao menos, atenuar as problemáticas de interesse público, que afetam a maioria da população, buscando promover o bem-estar social, atender às necessidades fundamentais do indivíduo e garantir seus direitos de cidadania.

De mais a mais, o Bolsa Família, um dos programas mais conhecidos, foi criado em 2003 e é considerado um marco na história das políticas públicas brasileiras. Entretanto, em 2021, o governo federal anunciou a substituição do supracitado programa pelo Auxílio Brasil. Essa mudança gerou diversos questionamentos e debates na sociedade, especialmente em relação às possíveis implicações do novo programa de transferência de renda. Diante desse contexto, é salutar esforços no sentido de analisar e discutir a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, considerando seus aspectos políticos, sobretudo, sociais, bem como suas possíveis implicações para a população mais vulnerável do país, usuária primária dessas políticas públicas.

Conforme exposto, após três anos de governo Bolsonaro, marcados por inúmeras manifestações - infrutíferas - do desejo de criação de um programa de transferência de renda capaz de desbancar o Bolsa Família (feito assistencial de maior simpatia do partido rival, PT); o então presidente Bolsonaro apresenta a Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021.

Com efeito, o novo programa é regulamentado pelo Decreto n. 10.852, de 8 de novembro de 2021. Da leitura do supramencionado texto é possível inferir que o Auxílio Brasil proclama com alguns ajustamentos às condicionalidades do Bolsa Família em áreas como educação e saúde. Com tal movimentação, o governo Bolsonaro preteriu os 18 anos de existência do programa, desprezando o perfil descentralizado do Bolsa Família, bem como os órgãos formulados para sua consumação e continuidade, caso do Cadastro Único.

Por corolário, no que tange a experiência brasileira, tal sistemática de proteção social ressoa reputado objeto de estudo, haja vista, conforme poderemos empreender no decurso da

presente produção, no ano de 2021, pôde-se evidenciar a derrocada dos princípios norteadores dos programas de transferência de renda no Brasil. No cenário da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, tal ruptura evidenciou, sobretudo, a possibilidade de utilização de tais programas como mero apetrecho de governança oportunizando a apropriação/manutenção do Poder no iminente cenário eleitoral.

Destarte, tal substituição revela, sobretudo, uma busca por legitimação política, em que a troca de benefícios que garantam minimamente a sobrevivência é a substancial ferramenta de manejo. Nesse sentido, levando em consideração que cada programa tem como fundamento uma concepção teórica, política e ideológica, que decorre de uma visão de mundo, bem como de uma concepção dialeticamente relacionada com estruturas sociais, as quais possibilitam o debate ideológico e político, se faz necessária à busca por respostas que visem atender à seguinte indagação: é possível analisar no contexto da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil uma conjuntura em se tem ameaçados direitos fundamentais em face da nova política pública implantada? Mormente, considerando um cenário em que a transformação legislativa teve como fito a utilização das políticas públicas com objetivos eleitorais, é factível traçar uma correspondência entre direito, democracia e governabilidade enquanto condições para a produção de uma política pública? Esses questionamentos constituem o ímpeto de desenvolvimento da presente pesquisa.

Sob esse prisma, o presente trabalho preocupa-se em avaliar de que forma o governo federal encabeçado por Jair Messias Bolsonaro manuseou mediante mecanismos institucionais, as políticas públicas como dispositivo para aumentar sua popularidade, com o objetivo de influenciar o comportamento das pessoas com o discurso de promover a estabilidade econômica e social.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO

Categoricamente, a partir da democratização do país ulteriormente a Constituição Federal de 1988, o debate acerca de temáticas cuja relevância política e social seria estritamente ponderada apenas no contexto da representatividade política, passaram a ter seu campo debatido também no Poder Judiciário. Como exemplo do exposto tem-se a conjuntura das políticas públicas. Nesse sentido, considera-se que as políticas públicas têm uma natureza coletiva enquanto uma categoria jurídica, pois são estruturadas a partir do direito para garantir que determinado programa de ação governamental esteja em conformidade com a Constituição Federal, visando concretizar os direitos fundamentais e promover a cidadania.

Dessa forma, a política pública é um instrumento para assegurar o bem-estar social e o desenvolvimento do país, tendo em vista o interesse público e a proteção dos direitos dos cidadãos.

De modo efetivo, ao se debruçar sobre a temática ora em comento, a autora Maria Paula Dallari Bucci (2006, p.02) explana:

Há uma razão intrinsecamente jurídica que inspira o delineamento do espaço epistemológico dessa nova figura do direito. E essa razão relaciona-se à profunda transformação que se operou no universo jurídico do século XX, desde que as constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, dispondo especificamente sobre os direitos sociais.

Em continuidade, preleciona a supracitada autora que, os direitos sociais marcaram uma mudança significativa na forma como o direito é compreendido, alterando a postura passiva do Estado para uma postura mais ativa, que busca garantir a efetivação dos direitos. Nesse contexto, surge também a necessidade de compreensão das políticas públicas como categorias jurídicas precipuamente salutares à concretização dos direitos humanos, especialmente os direitos sociais. Isso significa que as políticas públicas são instrumentos essenciais para garantir o acesso aos direitos fundamentais e a promoção da cidadania. (BUCCI, 2006).

Em arremate, explica Bucci (2006, p.04) que:

A percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizam a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana.

Nesse sentido, concluindo suas considerações, Bucci (2006, p. 08) discorre que:

O papel dos direitos fundamentais evolui no sentido de garantir a liberdade em face das ameaças perpetradas não mais pelo Estado, mas pelos poderes não estatais (como o poder econômico interno, além das forças econômicas e políticas exteriores ao Estado). Evolui também para a ampliação do seu sentido, que agrega às liberdades fundamentais os direitos de participação ou de prestação.

De mais a mais, as políticas públicas possuem amparo em diferentes suportes legais, podendo estar expressas tanto em disposições constitucionais, quanto em leis, normas infralegais como decretos e portarias, ou até mesmo em instrumentos jurídicos de outras naturezas, como contratos de concessão de serviço público. Essa variedade de suportes ilustra que as políticas públicas são programas ou planos de ação do governo, uma série de medidas coordenadas com o objetivo de concretizar direitos e atender às necessidades da sociedade em

geral. Em outras palavras, as políticas públicas são ações do Estado para alcançar objetivos de interesse público e garantir o exercício de direitos.

Outrossim, política pública envolve uma dimensão estratégica, na qual são incorporados elementos que determinam as ações necessárias e viáveis em um determinado momento, dentro de um conjunto institucional, projetando-se para o futuro próximo. Nesse sentido, pode-se afirmar que as políticas públicas são desenvolvidas de forma complementar, preenchendo as lacunas normativas e com o fito de tornar concretos os princípios e as regras por meio do efetivo cumprimento, alcançando objetivos específicos. Portanto, como bem pontuou Bucci (2006, p. 27), “as políticas públicas são, de certo modo, micro planos ou planos pontuais. Que visam à racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados.”.

Com efeito, Maria Paula Dallari Bucci define juridicamente política pública (1997, p. 39):

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

Sob esse diapasão, política pública só deve ser entendida como pública se perscrutar interesses de uma coletividade. Eis a explicação de Maria Paula Dallari Bucci (1997, p. 269):

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade — não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção — mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

Destarte, patente reconhecer que as políticas públicas são ferramentas que permitem, por meio da colaboração dos diferentes poderes públicos, a concretização dos direitos sociais fundamentais, garantindo aos indivíduos as condições essenciais para usufruir de sua verdadeira liberdade, igualdade material e, consequentemente, sua proteção humana.

Efetivamente, para que o Estado possa cumprir com seus compromissos constitucionais e garantir a efetivação dos direitos fundamentais, é necessário que sua atuação governamental seja baseada na elaboração de políticas públicas com enfoque coletivo. Ademais, é fundamental ter em mente que a política pública é uma força gerada internamente, que se manifesta através do governo e se estabelece de forma institucionalizada por meio do

direito reconhecido pelo Estado. É nesse cenário que se oriunda a necessidade imprescindível de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas, pois é sobre o direito que se estrutura o quadro institucional no qual atua uma política pública. Logo, “trata-se, assim, da comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), delimitada pelo regramento pertinente”. (BUCCI, 1997, p.31).

Factualmente, as políticas públicas não são uma categoria jurídica definida e estabelecida pelo direito, mas sim conjuntos complexos de ações político-administrativas. Nesse cenário, a ciência do direito deve, portanto, ser capaz de descrever, compreender e analisar esses arranjos, integrando os valores e métodos do universo jurídico à atividade política. De mais a mais, o papel do judiciário na tutela das políticas públicas está diretamente relacionado com a proteção dos direitos expressos por elas. Nesse sentido, não compete aos juízes avaliar a qualidade ou a orientação das escolhas políticas ou administrativas do governo que fundamentam a política pública em si.

Corroborando o exposto, disserta Bucci (2006, p.37):

Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação. Até porque, nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal. A realização de políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública. O problema passa a ser, então, o de desenvolver a análise, de modo a tornar operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro.

Destarte, o direito exerce um importante papel na conformação das instituições que promovem, delineiam e implementam as políticas públicas. As ações do governo geralmente se traduzem em formas definidas e regulamentadas pelo direito.

2.1 A intersecção entre Política, Direito e as Políticas Públicas

Nesse ponto, é salutar para o fim colimado, buscar uma correspondência entre a Política, o Direito e as Políticas Públicas, principalmente para a compreensão da reprovabilidade enxergada no contexto da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, o qual representa a crítica desenvolvida por esse estudo.

A relação entre a Política, o Direito e as Políticas Públicas é muito estreita, haja vista que as políticas públicas são a concretização da vontade política do Estado de alcançar determinados objetivos, e essa concretização deve estar em conformidade com o ordenamento jurídico, ou seja, com o conjunto de leis, normas e princípios que regulam a atuação estatal. Nesse sentido, o direito é um instrumento fundamental para a definição e implementação das

políticas públicas, pois estabelece as bases legais para sua elaboração e execução, bem como os parâmetros para sua avaliação e monitoramento. Além disso, o direito assegura que as políticas públicas estejam em consonância com os princípios constitucionais, tais como a igualdade, a liberdade, a justiça social e a dignidade humana.

Paralelamente, a política é a base para a definição das políticas públicas, uma vez que é a partir dos interesses políticos e das demandas sociais que se estabelecem as prioridades e os objetivos a serem alcançados. Assim, as políticas públicas são o resultado da interação entre a política e o direito, que se complementam para a realização do bem comum e o atendimento das necessidades coletivas.

Discorrendo acerca da presente convergência, Maria Paula Dallari Bucci, expõe a seguinte assertiva (2006, p. 37):

A confluência entre a política e o direito, nesse aspecto, dá-se num campo em que é mais nítida a participação de cada uma das linguagens. À política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazo.

Contudo, é prudente admitir que há um complexo risco na presente confluência, essa interseção entre direito e política pode resultar na descaracterização da lei, que é única em sua especificidade, em favor da lógica das políticas públicas, que servem como diretrizes para a entrega de direitos. À vista do exposto adverte Jürgen Habermas (1992, p.428):

Mesmo no Estado social, o direito não deve ser completamente reduzido à política se a tensão interna entre facticidade e validade, e dessa à normatividade da lei, não quiser ser extinta: A lei se torna um instrumento da política se a tensão interna, e ao mesmo tempo o próprio meio legal estipula as condições procedimentais sob as quais a política pode ter a lei à sua disposição.

Efetivamente, é possível analisar no contexto da substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil a ocorrência de uma transformação discursiva que revela não somente as relações de poder no discurso, como também a forma como as relações de poder e luta por poder provocam tal transformação discursiva oportunizando exercer efeitos construtivos sobre as identidades sociais, no caso em debate, utilizando-se da máquina jurídica, provoca-se uma mudança legislativa, a qual revogou, o Programa Bolsa Família, preterindo os 18 anos de existência do programa, desprezando o perfil descentralizado do PBF, bem como os órgãos formulados para sua consumação e continuidade, caso do Cadastro Único.

Precisamente, na experiência brasileira, as políticas públicas se traduzem como programas governamentais que fornecem uma quantia mínima de recursos para auxiliar as pessoas a atenderem suas necessidades básicas. Essas políticas podem frequentemente serem

usadas como ferramentas de poder pelo governo, haja vista o impacto significativo na vida de seus beneficiários. Podemos citar, a título de amostra, maneiras pelas quais as políticas públicas podem ser usadas como ferramentas de poder.

Vejamos, i) aumento do apoio popular: os governos que implementam políticas de transferência de renda podem aumentar sua popularidade entre os beneficiários dessas políticas. Isso pode ajudar o governo a manter o poder, bem como obter apoio para outras iniciativas; ii) Controle social: as políticas de renda podem ser minimamente usadas como uma forma de controle social, já que os governos podem definir requisitos e condições para receber os benefícios. Isso pode incluir requisitos para que as pessoas sejam empregadas ou participem de programas de treinamento ou mesmo, o recebimento de recursos financeiros. Esses requisitos podem ser usados como uma forma de influenciar o comportamento das pessoas e promover valores específicos.

Com efeito, os elementos essenciais da política pública estão contidos no programa, que são compostos por informações e dados que transcendem a esfera jurídica. Embora os instrumentos jurídicos possam ajudar a formalizar a política, nem sempre conseguem expressar de maneira clara e completa o conteúdo do programa. Quanto mais estáveis estiverem o programa e os instrumentos jurídicos, maior será a chance de efetivação da política. Logo, é estarrecedor que um programa transcorra com os objetivos do governo que o criou, em verdade, é necessário que o programa, sobremaneira, busque a efetivação dos preceitos constitucionais.

A respeito do exposto, preleciona Canotilho (1994, p. 467-468) e seu estudo intitulado “Constituição dirigente e vinculação do legislador”:

“(…) a frouxa elaboração doutrinal revela que na teoria do Estado de Direito o ‘programa de ação’ de um governo continua a ser equacionado através da sua concretização em atos normativos (deslocação para os terrenos da legalidade e da inconstitucionalidade) ou não da sua conexão constitucional com o ‘processo’ de formação e investidura de governos. Não admira, assim, que de ‘programa de governo’ se tenha, por vezes, uma concepção mais política do que constitucional: (1) o programa de governo identificado com o programa eleitoral das forças políticas; (2) o programa ou acordo político efetuado por dois ou mais partidos ou facções políticas com vistas à formação de um governo ou coligação; (3) acordo político entre governos e parlamento (ou algumas facções), em que se fixam os pontos essenciais, considerados pelo governo como indispensáveis à sua ação, e que a facção parlamentar ‘apoiente’ se compromete a aceitar e dinamizar. Um programa eleitoral ou um acordo partidário-governamental-parlamentar não são, rigorosamente, um programa constitucional de governo. Não obstante as normas constitucionais variarem, neste aspecto, de país para país”

Notadamente, as políticas públicas podem ser usadas pelo governo como ferramentas de poder para aumentar sua popularidade, bem como influenciar o comportamento dos

indivíduos. No entanto, é importante lembrar que essas políticas devem ser integradas com cuidado para evitar abusos de poder e garantir que elas sejam justas e eficazes para todos os membros da sociedade. Nesse sentido, para que o Estado cumpra com suas obrigações constitucionais de promover a transmissão dos direitos fundamentais, é necessário que a atuação governamental seja pautada na elaboração de políticas públicas com uma dimensão coletiva. Isso significa que as políticas públicas devem ser desenvolvidas com o objetivo de atender às demandas e necessidades da sociedade como um todo, e não apenas de alguns indivíduos ou grupos privilegiados. Dessa forma, a ação do Estado será mais justa e igualitária, garantindo a todos os cidadãos as mesmas oportunidades e condições de acesso aos direitos fundamentais.

3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Discorrer acerca da sistemática dos Programas de Transferência de renda no Brasil pressupõe, primeiramente, observar a trajetória de tais programas em contextos mais amplos. Visto que, conforme Maior (2008), os programas de transferência de renda foram iniciados no cenário europeu a partir de 1930. Entretanto, somente adquiriu expressiva proeminência a partir dos anos 1980, como retorno à conjuntura agravante de empobrecimento e desemprego da população frente às transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho.

De mais a mais, conforme explana Silva (2015), no que tange a América Latina, é possível observar a existência de distinções territoriais, étnicas e demográficas, logo, sendo factível identificar características expressivas e heterogêneas dentro da América Latina. No entanto, há um traço unificador que é a alta desigualdade e pobreza que afeta uma grande parcela de sua população. Nesse contexto, a autora explica que tal conjuntura se justifica devido às relações de exploração econômica e de dominação política.

Sob esse íterim, é nesse contexto de realidade unificada e diversa na região que surgem nos anos de 1990 os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) nascem e se reverberam, os quais manifestam efetiva assimilação aos Sistemas de Proteção Social.

Com efeito, os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) são frequentemente referidos como uma "Rede de Proteção Social", constituída por intervenções focalizadas na pobreza e na extrema pobreza. Essas forças constituíram o principal mecanismo para combater a pobreza intergeracional na América Latina. Os benefícios são direcionados para famílias consideradas pobres ou extremamente pobres, tornando-se uma

importante estratégia de apoio a essa população¹. Dessa maneira, os PTRC empregam uma abordagem objetiva cujo público-alvo consiste em famílias e indivíduos que recebem transferências monetárias. Essas transferências são concedidas com base na consumação de certos requisitos, também conhecidos como condicionalidades. Nesse sentido, essas condicionalidades auxiliam os beneficiários a melhorar seu nível educacional, de saúde e nutricional, e, portanto, desenvolver habilidades contribuindo de modo a ajudá-los a sair da situação de pobreza e melhorar suas vidas, segundo Silva (2015).

Igualmente, Garrido (2015, p. 30) ratifica o cenário e condições que propiciaram o surgimento dos PTRC anteriormente exposto²:

Os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTRC) veiculam um discurso e uma prática sustentados por um pressuposto básico: a pobreza é resultado da falta de capital social presente nas famílias pobres. Esse pressuposto define a forma de intervenção junto a essas famílias, propondo sua participação em atividades voltadas à ampliação de seu capital humano por meio da exigência de condicionalidades. As transferências de renda não representam uma novidade no repertório dos programas sociais.

Destarte, pode-se aferir que, no enquadramento da América Latina, os PTRC se salientam como processo majoritariamente destinado à proteção social na América Latina devido aos seus diversos qualificados. Esses incluem a focalização na pobreza e extrema pobreza, com foco nas famílias como principais beneficiários dos programas. Além disso, eles implementam condicionalidades que visam melhorar a saúde e a educação, aumentando o capital humano e social das novas gerações e da sociedade em geral. Em síntese, os PTRC são essenciais na luta contra a pobreza na região, fornecendo suporte às famílias mais necessitadas, promovendo uma melhor expectativa de futuro.

À luz do exposto, categoricamente explana Silva (2015, p.07), corroborando a discussão até aqui elaborada:

os PTRC são assumidos enquanto resposta a um conjunto de transformações experimentadas pelo sistema capitalista em âmbito mundial e em especial no Continente latino-americano, com destaque às transformações no padrão de regulação econômica e social do Capitalismo, cuja centralidade é focada na garantia de condições de flexibilidade das formas de reorganização capitalista para enfrentamento dos efeitos perversos da globalização, da busca da eficiência e de

¹ Em novembro de 2017, das 12,4 milhões de famílias extremamente pobres encontradas no Cadastro Único, 11,08 eram beneficiárias do PBF (89%), conforme Relatório de Informações Sociais: Bolsa Família e Cadastro Único. Brasília, dezembro 2017

² Tradução livre do original em espanhol: Los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) vehiculizan un discurso y una práctica apoyados en un supuesto básico: la pobreza es resultado de carencias de capital social presentes en las familias pobres. Este supuesto define la forma de intervención sobre estas familias proponiendo su participación en actividades orientadas a ampliar su capital humano mediante la exigencia de condicionalidades. Las transferencias de renta no representan una novedad en el repertorio de programas sociales.

competitividade da economia. Essa realidade da conjuntura mundial recente tem impactado diretamente no padrão dominante de Política Social, adotando políticas residuais e focalizados em substituição a políticas universalistas.

Isto posto, é notório que os programas de transferência de renda são oriundos da necessidade de elaboração de políticas públicas para combater a pobreza e a desigualdade social. Sob essa ótica, as políticas de transferência de renda, como ações manifestas do Estado são a transmissão direta de recursos financeiros para famílias em estado de vulnerabilidade, tal ação oportuniza um mínimo para suprir necessidades básicas e, conseqüentemente, melhora da qualidade de vida. Sobremaneira, o repasse financeiro tem por fito solucionar ou mesmo paliar problemáticas de interesse público, as quais dialogam com a grande massa da sociedade, tentando proporcionar o bem estar social, o atendimento às necessidades fundamentais do indivíduo, e os direitos de cidadania.

Com efeito, a partir da concepção do conceito de seguridade social no texto constitucional de 1988 é possível observar que houve uma efetivação da responsabilidade do Estado com os direitos sociais no sentido de prover tais direitos como princípios norteadores da organização do sistema de proteção social brasileiro. Nesse sentido, os programas de transferência de renda são uma das principais formas de implementação dos direitos sociais, que são aqueles que garantem aos cidadãos condições mínimas de vida, como saúde, educação, habitação, alimentação, entre outros. No Brasil, os programas de transferência de renda caracterizam-se pela exigência de contrapartidas relacionadas à inserção nos serviços de educação e saúde (conforme melhor veremos adiante), cujo objetivo é ampliar o acesso da população beneficiária aos direitos sociais. Assim, esses programas têm como objetivo precípua redistribuir renda e reduzir a pobreza e a desigualdade social, proporcionando às pessoas uma renda mínima para suprir suas necessidades básicas.

Destarte, a estrutura do Estado de bem-estar, pode ser enxergada como um conjunto de políticas públicas que têm como objetivo garantir o bem-estar social e econômico da população. Esse modelo é caracterizado pela intervenção estatal na economia e na sociedade, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade e da proteção social. Logo, os programas de transferência de renda, portanto, fazem parte da estrutura do Estado de bem-estar, já que são uma forma de garantir a proteção social e a redução da desigualdade por meio da intervenção estatal. Outrossim, esses programas estão diretamente relacionados aos direitos sociais, já que garantem aos cidadãos uma renda mínima para suprir suas necessidades básicas e, dessa forma, asseguram o acesso a esses direitos, consoante mencionado anteriormente.

À vista disso, preleciona Rosa Helena Stein (2018, p. 113):

Ao Estado cabe intervir na implementação de programas de transferência direta de renda, subsídios ou serviços para os pobres. Distingue a transferência pura e simples de dinheiro, bens ou serviços, da transferência vinculada a algum componente de investimento, como a educação.

Outrossim, em conformidade com o Relatório Anual da CEPAL (CEPAL, 2013)³, os programas de transferência de renda representam um marco significativo na política social da América Latina, pois são a primeira experiência sólida e abrangente de assistência financeira a uma grande parcela da população em situação de pobreza, historicamente excluída dos sistemas de proteção social.

Insta salientar que, como bem pontua Silva (2015), “todavia, esses programas não constituem um modelo único de proteção social. São adaptados às realidades sociopolíticas e institucionais de cada país, atribuindo-lhes perfis próprios”. Isto posto, feitas as considerações acima, compete agora debruçar-se sobre o contexto sócio-histórico brasileiro de intróito à sistemática dos Programas de Transferência de renda.

3.1 Programas sociais de transferência de renda no Brasil

Com efeito, segundo Nascimento *et al.* (2009), até meados dos anos 90, as políticas de proteção social na América Latina eram predominantemente focadas no mercado formal de trabalho e no sistema de seguridade social, com uma cobertura relativamente alta. No entanto, a crise econômica que ocorreu nesse período afetou significativamente a esfera social e motivou a implementação de ações mais direcionadas por meio de programas sociais, especialmente aqueles voltados para a transferência de renda. Esses programas foram amplamente desenvolvidos na região e direcionados à população em situação de pobreza, com uma cobertura abrangente, embora com maior atenção aos mais vulneráveis.

Sob essa perspectiva, alcançar a eliminação da pobreza e a redução significativa da desigualdade no Brasil dentro de um período razoável é uma tarefa desafiadora que requer a implementação de medidas diretas de redistribuição de renda. Os programas de transferência de renda são exemplos concretos dessa abordagem. Esses programas existem há muitas

³ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe buscou através da edição de 2013 apresentar um Panorama Social da América Latina, oportunizando à análise da pobreza por renda, bem como procurou oferecer enfoques sobre pobreza e bem-estar, enfatizando enfoques multidimensionais, de caráter exploratório. CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Panorama social da América Latina 2013: documento informativo. Santiago, Chile: Cepal, 2013. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1252-panorama-social-america-latina-2013-documento-informativ>>. Acesso em: 21 de março de 2023.

décadas e sofreram mudanças inovadoras, bem como uma ampla expansão desde o final dos anos 90.

Concernente a experiência brasileira, Saibel *et al.* (2010) preleciona que o país buscou mediante os Programas de Transferência de Renda, majoritariamente, desempenhar um papel de redução da pobreza. Nesse sentido, observam-se, sobretudo, esforços com vistas a amenizar tal situação. Por corolário, é possível aferir que os princípios norteadores de tal implementação apontam para um modelo de proteção social até hoje vigente no país.

Segundo Bichir (2010), em que pese as modificações nas políticas sociais oriundas da Constituição de 1988, as políticas de transferência de renda apenas tiveram efetivo início por volta dos anos 1990, na conjuntura de implementações experimentais em alguns municípios, tais como Campinas, Ribeirão Preto, Santos e o Distrito Federal.⁴

De mais a mais, ainda segundo o supracitado autor, Bichir (2010), os programas de transferência de renda revelam-se como ações de garantia de renda mínima. Sob esse diapasão, formulou-se em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Posteriormente, no ano de 2001, inicia-se, no governo de Fernando Henrique Cardoso o Programa Bolsa Escola (2001). Mais à frente, concebe-se também o Benefício de Prestação Continuada, bem como o Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Fome Zero. Destarte, seguidamente, no Governo Lula culmina-se a unificação das diversas ações surgindo o Programa Bolsa Família em 2003, o qual se tornou o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo.

Outrossim, compete a compreensão de que, no cenário brasileiro, conforme mencionado anteriormente, os Programas de Transferência Monetária experimentados possuem em comum o cumprimento de condicionalidades, as quais orientam o funcionamento de tais programas, bem como projetam seus resultados e impactos socioeconômicos. Objetivamente, referem-se às exigências ou responsabilidades que os indivíduos e/ou famílias precisam cumprir para manter sua elegibilidade e permanecerem nos programas de assistência.

Dessa maneira, as condicionalidades podem ser de diferentes naturezas, incluindo o compromisso com a frequência escolar das crianças, o acompanhamento do calendário de vacinação, o acesso aos serviços de saúde, a realização de exames médicos preventivos, a

⁴ No que tange às primeiras experiências de programas de renda mínima no contexto brasileiro, compete a análise do Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991 proposto pelo senador Eduardo Suplicy, o qual instituiu o programa de garantia de renda mínima-PGRM entre outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1270>>. Acesso em: 20 de março de 2023.

participação em programas de geração de renda e capacitação profissional, entre outras medidas. Sob essa perspectiva, as condicionalidades são estabelecidas para incentivar a busca por serviços públicos e promover a melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Ademais, é possível aferir que o objetivo das condicionalidades é garantir que os recursos transferidos sejam utilizados de forma adequada e contribuam para a promoção da cidadania e do bem-estar das famílias beneficiárias. Além disso, as condicionalidades podem incentivar a adoção de hábitos e práticas saudáveis, promover o desenvolvimento humano e a inclusão social, e contribuir para a quebra do ciclo da pobreza.

Em continuidade, patente reconhecer que, como bem explana Perroni *et al.* (2009), no contexto brasileiro, a transferência de renda mediante programas assistenciais teve como principal articulador o Bolsa Família, o qual foi instituído no Governo Lula, sendo direcionado a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Por conseguinte, passar-se-á à análise do supracitado programa, cujo conhecimento é imprescindível ao deslinde da presente pesquisa.

3.2 Contexto de criação do Bolsa Família

O primeiro governo Lula (2003-2006) marcha com a prerrogativa de enfatizar a priorização dos mais pobres através do Programa Fome Zero (PFZ), que foi apresentado durante a campanha presidencial como o principal programa social. No entanto, devido às dificuldades enfrentadas pelo PFZ, o presidente Lula decidiu unificar os programas federais de transferência de renda logo no início de 2003, o que resultou na criação do Bolsa Família (PBF). Vejamos.

Inicialmente, compete rememorar que, como bem explana Cotta (2009), ainda na era FHC percebia-se esforços no sentido de sanar a problemática da fragmentação dos Programas federais de transferência de renda, haja vista que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criados diversos programas de transferência de renda, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. No entanto, esses programas eram fragmentados e não estavam articulados entre si, o que gerava superposição e desperdício de recursos, haja vista que a coexistência desses programas ocasionou complexidade e ineficiência, com diversos registros administrativos e regras de elegibilidade, o que gerava, inclusive, entraves a focalização dos benefícios. Assim, o diagnóstico da fragmentação, superposição e desarticulação dos programas federais de transferência de renda foi um problema que já havia

sido identificado antes da chegada do PT ao poder e que foi enfrentado com a criação do Bolsa Família.

Em um primeiro momento, o governo Lula tinha por perspectiva a implementação do Programa Fome Zero (PFZ)⁵ como aposta inaugural, o qual seria gestado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). No entanto, a popularidade do programa Bolsa Escola era forte entre diversos atores políticos com diferentes orientações ideológicas, o que tornou difícil a sua extinção. Por essa razão, o governo optou pela manutenção dos programas de transferência de renda oriundos da gestão FHC. Entretanto, aproveitou a marcha para conceber um novo programa, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA)⁶, o qual era amplamente intitulado como Cartão Alimentação.

Conforme explana Cotta (2009), logo se fomentou a imagem de que o Cartão Alimentação mostrava-se como a única ferramenta efetivamente implementada do PFZ. Nesse sentido, urgia que o recente governo vigente empreendesse novas estratégias para a área social. De mais a mais, a cúpula do governo Lula mediante a Câmara de Política Social (CPS)⁷, coordenou a execução do estudo, bem como formulação da proposta de integração das ações sociais federais.

Nesse contexto, o governo Lula criou o programa Bolsa Família⁸, que unificou e ampliou os programas de transferência de renda existentes, além de implementar o controle para identificar e incluir mais famílias pobres no programa. Insta salientar que a criação do PBF, além de promover a unificação administrativa, ensejou a consolidação do Cadastro único, o qual foi concebido em 2001, desempenhando a função de primordial fonte de dados sobre a população de baixa renda.

⁵ Segundo Takagi (2010), a origem da formulação do Programa Fome Zero pode ser creditada a duas propostas. O primeiro foi a Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada à sociedade em 1991 pelo governo paralelo. O documento propunha: “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam”. O segundo documento tem como pontapé o agravamento da situação da pobreza e da vulnerabilidade das famílias, especialmente nas grandes cidades, aprofundada com a crise econômica e o aumento do desemprego no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

⁶ O *Programa Nacional de Acesso à Alimentação* (PNAA) foi criado em fevereiro de 2003, também era popularmente conhecido como *Cartão Alimentação* (Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003). Com efeito, tratava-se de um programa de transferência de renda do tipo Cupom Alimentação, inspirado no programa *Food Stamps* norte-americano.

⁷ A Câmara de Política Social (CPS) foi criada em 1996 e reformulada em maio de 2003, mediante o Decreto n.º 4.714, de 30 de maio de 2003.

⁸ O Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de setembro de 2004, constituindo uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Dessa forma, o PBF foi lançado em outubro de 2003, reunindo os seguintes programas: Cartão Alimentação, Bolsa Escola (PBES), Bolsa Alimentação (BPAL) e Auxílio-Gás. O programa se insere no eixo “Cidadania e Inclusão Social” do Plano de Planejamento Anual 2008-2011 fazendo parte do Fome Zero, o qual tem como objetivo precípua atacar o problema da insegurança alimentar a partir da melhoria do nível de renda da população considerada pobre.

Com efeito, a responsabilidade pela implementação do PBF foi incumbida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual se utilizaria da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) para tal execução. Salutar a leitura dos objetivos basilares do PBF:

O PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; o esforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; a coordenação de programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (MDS, 2008)

A criação do Bolsa Família se deu por meio da MP nº 132, que posteriormente foi transformada na Lei nº 10.836, datada de 9 de janeiro de 2004. A regulamentação desse programa foi cumprida por meio do Decreto nº 5.209, emitido em 17 de setembro de 2004, tendo passado por modificações posteriores, como o Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007 e o Decreto nº 6.157 de 26 de junho de 2008.

Outrossim, trata-se de um programa de renda condicionada, tendo como objetivos principais: i) – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; ii) – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; iii) – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; iv) – combater a pobreza; e v) – promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

De mais a mais, o Programa Bolsa Família estabeleceu critérios de elegibilidade com duas categorias: pobreza e extrema pobreza, cada uma com acesso a benefícios diferentes. Famílias em extrema pobreza recebiam um benefício básico de valor uniforme, enquanto as que estavam em situação de pobreza ou extrema pobreza com crianças de até 15 anos poderiam receber benefícios variáveis, limitados a três e depois a cinco por família. Em 2007,

surgiu o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), destinado as famílias com jovens entre 16 e 17 anos, limitadas a dois por família. Entre 2012 e 2013, foi criado o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), que consiste em uma transferência de valor variável, complementando a renda dos beneficiários até certo ponto e permitindo a superação da extrema pobreza.

Conforme o IPEA (2019), efetivamente, o Programa Bolsa Família opera por meio da aplicação de quatro filtros. Primeiramente, as famílias declaram sua renda ao preencher ou atualizar seus dados cadastrais. Em seguida, a autodeclaração é verificada por meio da comparação com diversos registros administrativos do governo federal, um processo este realizado antes da concessão do benefício. Em um terceiro momento, a concessão do benefício está vinculada às cotas municipais, que são esperadas do número de famílias pobres em cada município. Quando a cota de um município é atingida, as concessões se tornam menos frequentes, o que incentiva a gestão municipal a melhorar sua focalização. Por fim, os nomes dos beneficiários são divulgados nas unidades locais de assistência social e também no Portal da Transparência na internet.

Conforme exposto anteriormente, o Bolsa Família é um programa que tem como foco a família como um todo, oferecendo ajuda financeira para aqueles que estão em condições de pobreza ou extrema pobreza. Como exemplo de outros programas de transferência de renda no país, o Bolsa Família exige que algumas condicionalidades sejam desempenhadas, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Exemplificativamente, tem-se como condicionalidades do PBF: i) Frequência escolar: as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos precisam frequentar a escola regularmente, com uma frequência mínima de 85% das aulas escolares. Os jovens de 16 e 17 anos também precisam estar matriculados em escolas, mas sua frequência mínima é de 75% das aulas escolares. Além disso, é necessário manter os dados escolares atualizados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; ii) Acompanhamento de saúde: as famílias precisam cumprir o calendário de vacinação das crianças e manter o acompanhamento de saúde em dia, incluindo o pré-natal para as mulheres grávidas. O objetivo é garantir que as crianças sejam saudáveis e bem cuidadas; iii) Cadastro atualizado: as famílias devem manter seus dados atualizados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. É importante informar qualquer mudança na composição familiar, endereço ou renda para que o benefício seja pago corretamente.

Com efeito, é notório que o PBF é uma das principais políticas sociais do governo federal. À vista disso, é salutar a análise dos efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade ao menos tomando por base os primeiros quinze anos de atuação do supracitado programa. Efetivamente, consideramos os resultados obtidos pelo IPEA⁹ - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o qual se utiliza dos dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tradicional do período de 2001 a 2015 e da PNAD Contínua, de 2016 e 2017.

Conforme relatado pelo IPEA (2019), o Programa Bolsa Família (PBF) cresceu rapidamente nos primeiros anos, com um aumento considerável de famílias beneficiárias de cerca de 6 milhões em 2004 para aproximadamente 11 milhões em 2006, a maioria delas vindas de programas anteriores. A partir daí, a cobertura se expandiu gradualmente, alcançando 14 milhões de famílias em 2014, e permanecendo nesse patamar com algumas flutuações temporárias. Portanto, quase um quinto da população brasileira, ou seja, cerca de 14 milhões de famílias, são beneficiárias do programa. O tamanho do PBF possibilita atender grande parte da população pobre e vulnerável, sendo esse um dos principais motivos de seu sucesso. Por conseguinte, os impactos do PBF na redução da pobreza e da desigualdade decorrem de sua boa focalização nos mais necessitados, apesar dos valores relativamente modestos das transferências.

Em apertada síntese, o IPEA concluiu em seu estudo intitulado “Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos” (2019) que, O Programa Bolsa Família (PBF) é uma transferência de renda mais justa realizada pelo governo federal, com uma clara vantagem em relação a outras formas de transferência. Cerca de 70% dos recursos do programa são destinados aos 20% mais pobres da população. O sucesso do programa na redução da pobreza deve-se em grande parte a essa focalização excepcionalmente precisa. Apesar de ter um orçamento relativamente modesto (0,5% do PIB) e uma participação limitada na renda das famílias da PNAD (0,7%), o programa tem um impacto significativo na redução da pobreza: reduzir a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. Análises dinâmicas do coeficiente de Gini¹⁰ mostram que o

⁹ O IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada trata-se de uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

¹⁰ o coeficiente de Gini em um dado ano equivale à soma dos coeficientes de concentração dos rendimentos ponderados por seu peso na renda total. A partir disso, é possível determinar a contribuição de cada fonte de renda para a redução da desigualdade entre dois anos específicos. Cada fonte de renda pode afetar a desigualdade

programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015. Durante seu período de maior expansão (2001-2006), o PBF foi responsável por quase 17% da redução geral da desigualdade. Em outras palavras, o programa desempenhava uma excelente focalização e, portanto, o principal obstáculo para a redução da pobreza não é o foco, mas o baixo valor das transferências.

Para Cohn (2014), o Programa Bolsa Família representa uma transformação significativa na sociedade brasileira, levando em conta sua abrangência na inclusão de famílias no sistema econômico, a distribuição de recursos para regiões mais carentes, a monetização de áreas remotas do país, além de sua habilidade em promover a educação cidadã entre as camadas mais desfavorecidas da população. Dessa forma, é um programa inovador por fornecer assistência financeira diretamente aos beneficiários, sem a necessidade de intermediários. À respeito da temática, preleciona a autora que o PBF trata-se de um “programa social não inscrito na Constituição Federal como direito, mas que vêm se configurado cada vez mais como um quase direito, considerando a forma pela qual os mais pobres se apropriaram dele” (COHN, 2014).

À vista do exposto, patente reconhecer que o PBF articula a transferência de renda à implementação de programas complementares, a fim de promover o desenvolvimento de capital humano e a autonomização dos beneficiários. Nesse sentido, o PBF atuou até 2021 como principal estratégia brasileira de combate à pobreza. Logo, é possível aferir que a trajetória de quase 20 anos ininterruptos do programa comprova sua capacidade de continuidade. Nesse contexto, quais pretensões justificariam o ceifamento de um programa amplamente reconhecido por sua efetividade enquanto política de combate à pobreza?

3.3 A substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil

É no contexto de um Brasil assolado por crises econômicas, sociais, sanitárias e políticas, bem como profunda desestruturação do mercado de trabalho e elevados índices de desigualdades, de pobreza, de extrema pobreza, os quais conduziram o país ao Mapa da Fome¹¹ que o então Presidente em exercício, Jair Messias Bolsonaro, sancionou a lei que criou o Auxílio Brasil, programa que substituiria o Bolsa Família.

de duas maneiras: através do efeito de concentração, causado por mudanças no índice de concentração, e através do efeito de renda, causado por mudanças no peso de cada fonte de renda na renda total.

¹¹ Em 2014, o Brasil havia saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) mediante estratégias de segurança alimentar e nutricional desempenhadas desde a década de 1990. Entretanto, novamente, a partir de 2015, voltou a delinear a conjuntura de retorno, ao longo da pandemia de Covid-19 que assolou o

Após três anos de governo Bolsonaro, marcados por inúmeras manifestações - infrutíferas - do desejo de criação de um programa de transferência monetária capaz de desbancar o Bolsa Família (feito assistencial de maior simpatia do partido rival, PT); o então presidente Bolsonaro apresenta a Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021.

De mais a mais, o novo programa é regulamentado pelo Decreto n. 10.852, de 8 de novembro de 2021, o qual define o conteúdo que qualifica o Auxílio Brasil: objetivos; público-alvo; condições de atendimento e benefícios. Da leitura do supramencionado texto é possível inferir que o Auxílio Brasil proclama com alguns ajustamentos às condicionalidades do Bolsa Família em áreas como educação e saúde.

Efetivamente, o Auxílio Brasil, da mesma forma que se compunha o Programa Bolsa Família, é um programa governamental assistencial que visa ajudar financeiramente as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o Brasil. Igualmente, ele substitui o antigo Programa Bolsa Família e funciona através da transferência condicionada de renda. Nesse sentido, a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, instituiu o Auxílio Brasil com o fito de integrar e articular políticas, programas e ações que fortaleçam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de promover o desenvolvimento da primeira infância, incentivar o esforço individual e proporcionar a inclusão produtiva rural e urbana, com vistas a emancipação cidadã. Destarte, em uma primeira análise, é possível aferir que o público-alvo é o mesmo do Bolsa Família.

No que diz respeito à fonte de financiamento dos programas, o Bolsa Família (PBF), regido pela Lei nº 10.836/2004, era financiado por dotações orçamentárias provenientes de programas federais de transferência de renda e no cadastramento único, além de outras fontes orçamentárias da Seguridade Social da União. Em contrapartida, o Auxílio Brasil (PAB), de acordo com a Lei nº 14.284/2021, seria financiado por várias fontes, incluindo parcerias com o setor privado, entidades federais, outros poderes públicos, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil e outras instituições nacionais e internacionais. No entanto, ao

mundo todo por dois anos a partir de 2020 esse quadro se intensificou. Conforme Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar, em 2022, que o país possuía 33,1 milhões de pessoas sem garantia do que comer, tal número representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome. Nesse sentido, conforme o mesmo estudo, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave. O presente estudo pode ser acessado através do link: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>>. Além disso, a edição de 2022 do *The State of Food Security and Nutrition in the World* (SOFI) corrobora o cenário de insegurança alimentar e desnutrição no contexto brasileiro. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2022/?_ga=2.52131177.1371717976.1681169786-1757869094.1681169786&_gl=1*guei3i*_ga*MTc1Nzg2OTA5NC4xNjgxMTY5Nzg2*_ga_88Z86505FT*MTY4MTE2OTc4Ni4xLjAuMTY4MTE2OTc4Ni42MC4wLjA.*_ga_ZEPV2PX419*MTY4MTE2OTc4Ny4xLjAuMTY4MTE2OTc4Ny42MC4wLjA>.

ter múltiplas fontes de financiamento, o programa de transferência de renda fica vulnerável e o Estado não assume a responsabilidade de prestar serviços sociais públicos que protejam a sociedade. No seu contexto de implantação, em verdade, o Auxílio Brasil gerou uma conjuntura de insegurança para as famílias que foram beneficiárias do programa Bolsa Família há vários anos, frente à substituição, incerto era como seria a sistemática do Programa, bem como seria o valor do benefício.

De mais a mais, o Auxílio Brasil (PAB) utiliza o método per capita como uma das formas de definir e limitar a faixa de renda dos beneficiários para as linhas de pobreza e extrema pobreza. Sob esse íterim, o programa traz a seguinte estruturação, considera situação de extrema pobreza igual ou inferior a R\$105,00 e a situação pobreza: de R\$105,01 a R\$210,00. Em marcha similar, o Bolsa Família pondera a situação de extrema pobreza igual ou inferior a R\$100,00 e a situação pobreza: de R\$100,01 a R\$200,00. Considerando o que foi mencionado, o Auxílio Brasil não apresenta diferenças significativas em relação ao que já havia sido estabelecido pelo Bolsa Família. Assim, as famílias que se enquadram na extrema pobreza são aquelas que possuem uma renda per capita de até R\$105,00, enquanto as famílias pobres têm uma renda entre R\$105,01 e R\$210,00, com um aumento de apenas R\$5,00 para a linha de extrema pobreza e de R\$10,00 para a linha de pobreza.

No que diz respeito às condicionalidades, o Auxílio Brasil não apresenta grandes diferenças em relação ao que era praticado pelo Bolsa Família, conforme se pode observar a seguir:

Quadro 01 - Quadro comparativo entre as condicionalidades do PBF e o PAB

CONDICIONALIDADES	
Bolsa Família	Auxílio Brasil
Acompanhamento de saúde.	-
Acompanhamento nutricional.	Acompanhamento do estado nutricional e o cumprimento do calendário nacional de vacinação das crianças até os 7 anos de idade.
Exame pré-natal.	Exame pré-natal.
Frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular.	Frequência escolar mínima de até 70% para os beneficiários com idade de 4 a 5 anos; De 75% para os beneficiários com idade entre 6

	a 16 anos e 18 a 21 anos incompletos que não tiverem concluído a educação básica.
--	---

Fonte: Lei nº 10.836/2004 e Lei nº 14.284/2021. – Elaborado pelo autor (2023).

Destarte, de maneira similar ao Bolsa Família, o Auxílio Brasil possui uma abordagem interdisciplinar que abrange políticas de saúde e educação. Por conseguinte, igualmente, a responsabilidade pelo acompanhamento das condicionalidades relacionadas a essas áreas, bem como o fornecimento de informações sobre o não cumprimento competiria aos ministérios da Saúde e da Educação dessas condicionalidades.

Indubitavelmente, o Auxílio Brasil inova em relação ao Bolsa Família, incluindo a criação de cinco novos benefícios, os quais atuariam sobre a prerrogativa de incentivar a autonomia financeira e a inclusão produtiva dos beneficiários, algo que não era contemplado anteriormente. Esses benefícios são estabelecidos na legislação do programa, quais sejam:

- Bolsa de Iniciação Científica Júnior — direcionado para estudantes de famílias beneficiárias que tenham obtido destaque em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional. Esse benefício consiste no pagamento de R \$100,00 mensais, durante 12 meses, para o estudante, além de um pagamento único de R \$1.000,00 por família.;
- Auxílio Esporte Escolar — ofertado aos estudantes de 12 a 17 anos incompletos de famílias beneficiárias, que se destacam nos Jogos Escolares Brasileiros. O valor do Auxílio é igual ao Bolsa de Iniciação Científica Júnior;
- Inclusão Produtiva Rural — benefício financeiro de R \$200,00 mensal acertado para as famílias beneficiárias que contam com a presença de agricultores familiares em sua composição. É necessário apresentar a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para comprovar o vínculo com essa atividade. Vale destacar que o benefício é restrito a uma pessoa por família;
- Inclusão Produtiva Urbana — no valor mensal de R\$ 200,00, é destinado a beneficiários que comprovem vínculo de emprego com carteira assinada, estando limitado a um auxílio por família ou por pessoa;
- Benefício Compensatório de Transição — trata-se de uma quantia adicional incluída automaticamente na parcela mensal do Auxílio Brasil, limitado a um benefício por família.

Este recurso é concedido somente no mês de novembro de 2021, com o objetivo de compensar as famílias que tiveram perdas financeiras durante a transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil.

Todavia, considerando o exposto, é relevante destacar que, ao estabelecer incentivos financeiros para o esforço individual, reforçamos a ideia de que todos os indivíduos em determinado grupo populacional têm as mesmas oportunidades e condições, e que a ascensão depende exclusivamente de suas próprias predileções. No entanto, essa abordagem retira do Estado à responsabilidade de fornecer políticas públicas e sociais que viabilizem o desenvolvimento integral da população e a igualdade de oportunidades. Nesse sentido, não basta pura e simplesmente o repasse de ativos monetários sem que haja um efetivo planejamento estrutural que oriente uma modificação positiva no quadro financeiro, sobretudo social dos beneficiários. Dessa maneira, a transferência incondicionada de renda figura como mero paliativo que, em verdade, mais aparenta subterfúgio para ocultar uma problemática sobremaneira complexa.

Analizando as diferenças entre o Auxílio Brasil e o seu predecessor, podemos depreender que o novo programa representa uma precarização adicional das políticas de transferência de renda. Isso ocorre em razão de o Auxílio Brasil elevar o grau de seletividade das famílias beneficiárias, o que resulta em uma restrição ainda maior do seu público-alvo, haja vista que compete asseverar que o PAB não leva em conta as diversas características que envolvem a pobreza como um fenômeno complexo e determinado por múltiplos fatores, como questões de raça e gênero. Isso resulta em uma configuração simplista e insuficiente que não aborda as questões sociais interligadas da sociedade brasileira. Nesse ponto, é necessário reconhecer que o supracitado programa faz uso dos mesmos parâmetros desempenhados pelo PBF. Entretanto, além disso, o programa estabelece várias condições e obstáculos para o acesso e permanência dos beneficiários.

Efetivamente, o processo de seleção do Auxílio Brasil é altamente restritivo, resultando em uma triagem que favorece uma família em detrimento de outra, levando em conta não apenas a composição familiar, mas também a menor renda, que não reflete necessariamente a condição social. Logo, em sua estrutura, o Auxílio Brasil se assemelha a um funil, em que as possibilidades de entrada são limitadas e estreitas, enquanto há várias formas de saída propostas pelo programa. Isto posto, o PAB é altamente restritivo e excludente, não promovendo a mudança ou a emancipação dos beneficiários, como proposto.

Em vez disso, mantém a situação de pobreza daqueles que conseguem acessá-lo, sem impactar de forma significativa em suas condições socioeconômicas.

Somado a tudo que foi exposto, concerne rememorar a Emenda Constitucional nº 123/2022¹², a qual foi votada e implementada durante um ano eleitoral, com o objetivo de expandir o valor pago aos beneficiários do PAB. Tal medida foi justificada pelo estado de emergência que permite ao Estado utilizar recursos para além do teto de gastos. No entanto, o aumento do valor do programa é previsto somente até dezembro de 2022, sem que haja definição de como o programa será mantido após esse período, corroborando a incerteza e a sensação de abandono por parte dos beneficiários.

Em síntese, o Auxílio Brasil estabelece algumas exigências que são semelhantes às condicionalidades do Bolsa Família para a saúde e a educação, porém com algumas adaptações. Nesse sentido, a principal razão apresentada para a criação do Auxílio Brasil foi o aumento do valor do benefício. No entanto, não foi levado em conta que não era necessário criar um novo programa para alcançar esse objetivo, tendo em vista que o Bolsa Família não teve reajuste nos três anos do governo Bolsonaro e o décimo terceiro benefício prometido só foi pago em 2019. Além disso, duas questões importantes do Bolsa Família foram ignoradas: a necessidade de eliminar as filas de espera de famílias elegíveis que não estão sendo incluídas e a necessidade de definir regras para a atualização regular do valor do benefício.

Nesse sentido, explana Silva (2022, p.65):

Verifica-se também a centralidade das responsabilidades sobre o Programa no Poder Executivo, desconsiderando o caráter descentralizado do Bolsa Família e as instâncias criadas para sua implementação. Assim, fica centrada no Poder Executivo a responsabilidade exclusiva de editar regulamentos relativos a prazos, detalhamento de critérios de acesso e desligamento e valores de benefícios, desconsiderando, portanto, os 18 anos de Bolsa Família e o Cadastro Único. Substitui a relação humanizada entre profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) com o público demandante por dispositivo eletrônico, desconsiderando a realidade do limitado acesso do público-alvo do Programa à internet e a computadores.

Destarte, Comparado ao Bolsa Família, o Auxílio Brasil apresenta piores aspectos em diversos pontos: os valores dos benefícios e o número de novas famílias a serem incluídas no programa não são definidos; há uma pressão para que os beneficiários contraiam empréstimos consignados; novos auxílios são condicionados ao desempenho em eventos esportivos e olimpíadas escolares, sem oferecer suporte adequado para os beneficiários; há

¹² A presente emenda, além de outras disposições, expandiu o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público.

uma diversidade de benefícios que pode ser difícil de entender para parte dos beneficiários; não são consideradas as falhas e deficiências da implementação do Benefício Emergencial; não há uma transição dos dados do Auxílio Emergencial para o Cadastro Único; e não há uma abordagem adequada para a realidade econômica atual que exige novas soluções para a população brasileira. Além disso, as mudanças estruturais nas políticas sociais ocorrem fora dos ministérios relevantes e sem considerar os possíveis impactos na crise social em que o país se encontra, conforme veementemente assevera Silva (2022, p. 32). Ademais, acrescenta a autora:

Essa realidade demonstra que o Auxílio Brasil, o principal e mais abrangente programa de transferência monetária do governo Bolsonaro, não tem como proposta sequer mitigar o caos gerado pelo seu governo, constituindo-se mais num instrumento que complexifica e rebaixa os fundamentos e bases institucionais da proteção social no Brasil. Ademais, a burocratização; a falta de clareza; os inúmeros critérios que mais excluem do que incluem; a centralidade do programa no executivo; a não consideração a instâncias já existentes e experiências anteriores vêm gerando incerteza e insegurança dos que mais necessitam de proteção social.

Portanto, o Auxílio Brasil, foi criado pelo Ministério da Economia em resposta aos interesses políticos do presidente Jair Bolsonaro, com o fito de se reeleger em 2022. O que se verifica a partir da análise de seus 92 confusos artigos é que o programa foi manejado sem qualquer diálogo com os responsáveis pela implementação do Bolsa Família, preterindo seus 18 anos de sucesso e reconhecimento nacional e internacional, o que gerou insegurança para os beneficiários, que não participaram da formulação do novo programa. Patente asseverar que o Auxílio Brasil estabelece vários benefícios sem transparência quanto aos critérios de elegibilidade, valores e duração do benefício, além de estabelecer revisões mensais para a permanência das famílias no programa, com propostas de alteração nos critérios de inclusão a cada mês pelo Serviço de Processamento de Dados (SERPRO), sem garantia de financiamento adequado.

4. DIREITO E POLÍTICA ENQUANTO CONDIÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Preambularmente, compete a aceção de que as determinações do governo e as normas constitucionais possuem tanto uma natureza, quanto uma dignificação díspares. Enquanto as primeiras estão relacionadas às circunstâncias políticas e ao processo democrático rotineiro, as segundas são o alicerce do próprio funcionamento da democracia,

aguardando, em princípio, além do escopo dos assuntos que são objeto de deliberação democrática habitual, conforme expõe Couto (2006). Sob esse diapasão, é imprescindível o exame acerca das teorias constitucionais e democráticas - empregadas no contexto das políticas públicas.

Couto (2006) afirma que a primeira dimensão, que é a da política constitucional, estabelece a estrutura básica do Estado, sua estrutura normativa fundamental que reflete a relação de forças sociais e políticas existentes, assim como os valores e crenças fundamentais e politicamente relevantes de uma sociedade específica. Outrossim, a ordem constitucional determina quais são os direitos fundamentais, os procedimentos de tomada de decisão do governo e os critérios de participação política que normatizam a natureza política do Estado. Dependendo de como esses elementos são definidos, a natureza específica do Estado será moldada.

Exemplificando, Couto (2006, p. 98), dispõe:

Por exemplo, uma normatividade constitucional poderá ser considerada democrática a depender dos procedimentos (quem governa e como governa) que estipula, mas também como social, ou de bem-estar social, caso assegure a seus cidadãos direitos sociais mínimos (o que garante o Estado como direitos). Utilizando a denominação dada a esta dimensão, poderíamos definir a política constitucional, consubstanciada no ordenamento normativo superior do Estado.

Em continuidade, no que tange a segunda dimensão, seja ela a política competitiva, “concerne à atividade política que tem lugar no âmbito da institucionalidade estatal. Política aqui é jogo, com suas possibilidades: conflito, cooperação, alianças, vitórias, derrotas, empates, ganhos, perdas e etc.” (COUTO, 2006). Isto posto, entende-se nesse ponto que toda atividade política é, ao menos em certo grau, competitiva¹³. Nesse cenário, em regimes poliárquicos, aqueles democráticos, “a competição política ganha relevo, na medida em que se torna não apenas um elemento de fato da atividade política, algo posto e inevitável, mas também algo legítimo e mesmo desejável.” (COUTO, 2006). Dessa maneira, por meio do exercício político dentro da institucionalidade estatal, ocorre a seleção dos cargos de governo, mediante os processos eleitorais, os quais a estes competem as tomadas de decisões governamentais. Nesse entremeio ocorre a atividade que torna possível a transformação da estrutura do Estado em questão.

¹³Conforme Weber (s.d.: 56), política é o “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão de poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”. Sob esse íterim, é luta, competição.

Finalmente, expondo a terceira dimensão, “das *políticas públicas*, concerne ao produto da atividade política que tem lugar nas instituições de estado. É política pública tudo aquilo que o estado gera como resultado de seu funcionamento ordinário.” (COUTO, 2006). Tendo em vista o exposto, é possível afirmar que a elaboração de políticas públicas é influenciada tanto pela política competitiva quanto pela política constitucional, sendo que esta última estabelece duas concepções. Em primeiro plano, a constituição define os limites possíveis dentro dos quais a competição política pode ocorrer - ou seja, as regras do jogo, conforme afirma o supracitado autor. Segundamente, ela define quais são os conteúdos legítimos das políticas públicas que decorrem dos resultados da competição política, determinando quais programas de ação governamental podem ser iniciados, modificados ou desejados.

Com efeito, o que se observou no contexto da substituição do PBF pelo Auxílio Brasil foi uma tentativa de re-inaugurar o Estado garantidor de direitos modificando a figura titular de qual partido seria o provedor das benesses oriundas de certa política pública, estipulando constitucionalmente sua conformação básica em detrimento dos pérfidos efeitos que a extinção de um programa amplamente consolidado poderia ocasionar nas massas usuárias, conseqüentemente, figurando, em verdade, patente ato antidemocrático. Nesse sentido, presencia-se uma revogação de direitos fundamentais outrora já garantidos se renunciando um prejuízo ao próprio exercício da democracia, haja vista que ao se preterir direitos básicos dos cidadãos, tem-se a flagrante perda das faculdades inerentes ao exercício democrático do Poder. Ora, os direitos sociais garantem as condições materiais que propiciam o bem-estar dos cidadãos, sob essa premissa, é estarrecedor conceber que a efetividade desses direitos esteja à mercê de jogos políticos.

A vista do exposto discorre Couto (2006, p. 107):

Se os direitos operacionais, para além de sua importância intrínseca, são também *direta e inerentemente* necessários à democracia, os direitos condicionantes apenas o são de forma *indireta*. Contudo, esta importância indireta para *um dos aspectos* do ordenamento político de uma sociedade - o regime político - não reduz a sua relevância crucial para o funcionamento geral do sistema. Afinal a estipulação de tais direitos como fundamentais resulta da aceitação de condições que cidadãos e os grupos sociais politicamente relevantes consideram indispensáveis, de modo que sua própria adesão ao ordenamento político vigente passa pelo respeito perene a tais direitos e por sua proteção pelo Estado, a despeito do que se possa momentaneamente desejar qualquer maioria política política.

Em continuidade, conclui (COUTO, 2006, p.107):

Noutras palavras, diante de uma possível ameaça a esses direitos, acarretada por decisões tomadas segundo regras democráticas, certos grupos e indivíduos prefeririam abandonar o jogo poliárquico, muito provavelmente apostando no conflito aberto

como forma de preservar seus negociáveis interesses materiais ou valores fundamentais. É por isso que sua proteção é um elemento crucial à estruturação da política constitucional. Excluí-los ou sujeitá-los às decisões de maiorias eventuais poderia levar ao colapso do sistema político vigente. Por tudo isso, nada mais natural que a enunciação de tais preceitos esteja presente na Carta, afinal, se a natureza de um Estado é definida com base nos direitos fundamentais que assegura a seus cidadãos, ela é algo próprio à Constituição.

Sinteticamente, Couto defende que ambos os conjuntos de direitos e mais o regime político desempenham com relação ao ambiente estatal o papel de subsistemas constitucionais, os quais cumprem as funções de obter dos indivíduos e grupos a adesão ao ordenamento estatal vigente que seriam os direitos condicionantes, permitindo, pois que haja a participação no jogo político estipulado pelo regime político em vigência, que seria o grupo de direitos operacionais. Dessa forma, por meio do fim do funcionamento do regime, permitir que o Estado seja governado e, conseqüentemente, garanta os direitos fundamentais e preserve o próprio regime (2006).

Insta salientar que a crítica do presente trabalho não repousa pura e simplesmente na substituição de uma política pública por outra. Na verdade, a substituição por si só não representa qualquer entrave desde que sejam perseguidos os princípios fundamentais para efetivação da nova política implantada no que tange a garantia/segurança dos direitos sociais. Portanto, a criação de um novo programa ou mesmo a modificação do preexistente em nada ameaçaria direitos básicos se em sua gênese a soberania popular, bem como os demais princípios constitucionais sejam o substrato orientador de tal política pública. Outrossim, o que se defende é que no cenário de uma alternância de partidos no poder e, por conseguinte, uma modificação das políticas governamentais não represente uma fonte de instabilidade relativa à manutenção/segurança de direitos sociais básicos.

À vista das ponderações carreadas, preceitua COUTO (2006, p. 119):

Decisões referentes à políticas públicas *stricto sensu* são *controversas*, ou seja, seu conteúdo é típico objeto da controvérsia político-partidária cotidiana, dizendo respeito às plataformas governamentais apresentadas [aos eleitores] pelos partidos em seu embate pelos postos de governo. Isso quer dizer que tais decisões são resultado contingente da competição democrática, podendo estudar de forma muito variável de acordo com o desfecho das disputas eleitorais. É possível que uma determinada política implementada por um partido quando no governo seja completamente revertida por aquele lhe suceder. Tal possibilidade é inerente ao governo democrático e uma tal mudança de rumos, promovida pelo grupo guindado à condição de situacionista, é algo perfeitamente legítimo. Negar aos novos governantes eleitos o direito de alterar os rumos do governo seria o mesmo que negar a seus eleitores a possibilidade de escolher quais políticas públicas querem que sejam implementadas.

Com efeito, os limites da controvérsia repousam na preservação dos direitos condicionantes, haja vista ser inconcebíveis, igualmente ilegítimas, ações que ocasionaram a

violação de direitos fundamentais consagradas na Constituição. Nesse sentido, de modo efetivo, podemos vislumbrar os meios e correspondências que o constitucionalismo, a democracia e a governabilidade operam enquanto pressupostos para a produção de políticas públicas. Destarte, nesse ponto é possível perceber que à vista de tal interseção de fato as políticas públicas enquanto garantidoras de direitos fundamentais, podem ser ameaçadas por intenções adversas de determinado partido político enquanto atual gestor capaz de manter ou revogar certos direitos oportunizados por uma política pública criada pelo partido predecessor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente, tem-se a concepção de que o Estado não pode se olvidar da sua incumbência no que tange a atuação sobre a sociedade, buscando aprimorar a vida em comunidade. Maiormente, é amplamente reconhecido que o Estado deve utilizar o direito para alcançar esses objetivos, envolvendo-os em normas jurídicas, sejam elas de natureza constitucional ou infraconstitucional. Por oportuno, a atuação do Estado por meio de políticas públicas deve estar vinculada aos direitos previamente estabelecidos pelos princípios e objetivos constitucionais, de modo a construir suas ações sobre a premissa de um objetivo coletivo para a comunidade política.

Na verdade, a substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil é alvo de críticas por diversos setores da sociedade, haja vista a falta de transparência e participação social no processo de elaboração do novo programa. A lei que instituiu o Auxílio Brasil foi aprovada pelo Congresso Nacional em outubro de 2021, sem que houvesse ampla discussão com a sociedade civil e especialistas da área.

Diante das críticas, pode-se concluir que a implantação do Auxílio Brasil, ainda que tenha sido anunciada como uma política pública de combate à pobreza e de promoção da inclusão social, carece de um plano claro e efetivo para a sua implementação. Além disso, há uma série de comentários e questionamentos em relação ao impacto real do programa na vida dos beneficiários e à sua sustentabilidade financeira em longo prazo. Diante desse cenário, torna-se necessário um amplo debate e participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas, a fim de garantir a sua efetividade, bem como acompanhar com os princípios constitucionais de promoção da igualdade e da justiça social.

Destarte, à vista de todo o exposto, é plausível atestar que na experiência brasileira, é notável a conexão significativa entre as políticas públicas e o calendário eleitoral, o que se reflete de maneira expressiva no processo de tomada de decisões no âmbito público, porquanto se observa que a utilização das políticas públicas transcende sua dimensão objetiva se percebendo uma descaracterização da lei, pela lógica das políticas, como intermediários de programas para a realização de objetivos que destoam da edificação do interesse público.

Até aqui, o presente trabalho buscou evidenciar a utilização do Direito mediante transformações legislativas com o fito de utilizar as políticas sociais com objetivos eleitorais, o que se pode ser considerada uma ação antidemocrática e prejudicial à população mais vulnerável. Haja vista que qualquer mudança em políticas sociais deve ser realizada com transparência e baseada em estudos técnicos que comprovem a evolução e a viabilidade da nova política.

Nesse ponto, é salutar acrescentar que o fim colimado pela presente produção não culmina na análise de averiguação da possibilidade ou não de intervenção do Poder Judiciário na composição ou aplicabilidade das políticas públicas, concomitantemente, perscrutar se a atuação do Judiciário na definição das políticas públicas seria possível, haja vista que a elaboração dessas políticas é, em geral, de responsabilidade do Poder Executivo, dentro dos limites alcançados pelo Poder Legislativo. Essas indagações carecem, precipuamente, de serem objetos de estudo autônomos.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata Mirandola. Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador. Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-) Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010.

BRASIL. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Instituem o Programa Bolsa Família, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Programa Bolsa Família, regras de operação 2008. Brasília, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico/Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas programáticas, Coimbra: Coimbra Ed., 1994

COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania, Brasília: Ipea, 2014.cap.28, p. 71-72. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf> Acesso em: 09 de março de 2023.

COTTA, Tereza Cristina Silva. Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México. 2009. Tese (Doutorado), Instituto de Ciências Sociais - ICS, Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2009.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Política Constitucional, política competitiva e políticas públicas. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico/Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

GARRIDO, Maria Laura Vecinday. Las Condicionales Como Expresión De la “Inversión De La Deuda”. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís-MA, 25 a 28 de agosto de 2015.

MAIOR, A. S. Trajetória da Transferência de Renda: considerações sobre o Programa Bolsa Família e Panorama atual na América Latina. 2010. p. 1-17. Disponível em <<https://socialprotection.org/discover/publications/trajet%C3%B3ria-da-transfer%C3%A2ncia-de-renda-considera%C3%A7%C3%B5es-sobre-o-programa-bolsa>> Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

NASCIMENTO, Aline Fátima do. Os Programas De Transferência Condicionada de Renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Rev. Pol. Públ. São Luís*, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

PERRONI, Jennifer; BRANDÃO, André; DALT, Salete. Transferência de renda e desigualdade regional: tendências, desafios e dilemas no campo das políticas sociais. *Bahia Análise & Dados*, v. 1 (1991-) Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010.

SAIBEL, Rita Regina Soares; BIRKNER, Walter Marcos Knaesel. Programas de transferência de renda: Impacto do Programa Bolsa Família em Canoinhas, Santa Catarina. *Bahia Análise & Dados*, v. 1 (1991-) Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A pobreza enquanto categoria teórica de fundamentação e foco de intervenção dos programas de transferência de renda na América Latina. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP). São Luís:, 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, et al. Programas de Transferência de Renda na América Latina: contextualização, a pobreza em foco e os significados e controvérsias do potencial das condicionalidades para formação de capital humano e capital social. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís-MA, 25 a 28 de agosto de 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Programas de transferência monetária em implementação no Brasil, pré e durante a pandemia da covid-19: uma abordagem da realidade nacional. São Luís, 2022.

SOUZA, P. et al. Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

STEIN, R. H. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. *SER Social*, [S. l.], n. 18, p. 79–126, 2018. DOI: 10.26512/ser_social.v0i18.12990. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12990. Acesso em: 7 mar. 2023.

TAKAGI, Maya. A implementação do Programa Fome Zero do governo Lula. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010.

WEBER, Max. A política como vocação. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, s.d.