

ANÁLISE DA LEI Nº 10.836/04 (PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA): O DIREITO COMO PROMOTOR DE MUDANÇAS SOCIAIS?

ANALYSIS OF LAW Nº 10.836/04 (BOLSA FAMÍLIA PROGRAM): LAW PROMOTING
SOCIAL CHANGES?

Tainah Simões Sales¹

RESUMO

O trabalho visa à análise da concepção de pobreza, em busca de um conceito amplo, que possa refletir as reais necessidades sociais, bem como das mudanças sociais ocorridas com o desenvolvimento das políticas públicas assistenciais no Brasil, com ênfase no Programa Bolsa Família, por ser o maior programa de transferência de renda existente no país. Mediante pesquisa bibliográfica e documental, estudou-se as concepções tradicionais de pobreza, os problemas na adoção de critérios exclusivamente monetários para a aferição dos níveis de pobreza e de desenvolvimento, dados sobre a desigualdade social no Brasil, a evolução histórica dos programas assistenciais no país, a Lei nº 10.836/04 e as características e obstáculos do Programa Bolsa Família, aspectos sociológicos relacionados à mudança social e a sua relação com o direito e, por fim, analisou-se a visão do direito como promotor de mudanças sociais.

Palavras-chave: Pobreza. Desigualdade social. Desenvolvimento. Bolsa Família. Mudança social.

ABSTRACT

The paper aims the analysis of poverty concept in search of a broad concept, which can reflect the real social needs, and the analysis of social changes that occurred with the development of public welfare policies in Brazil, with emphasis on the Bolsa Família Program, which is the largest cash transfer program in the country. Through literature and documentary research, we studied the traditional conceptions of poverty, the problems in adopting exclusively monetary criteria for measuring the levels of poverty and development, data about social inequality in Brazil, the historical evolution of welfare programs in the country, the law nº 10.836/04 and the characteristics and obstacles of Bolsa Família, sociological aspects related to social change and its relation to the law and finally we analyzed the conception of law as promoter of social change.

Keywords: Poverty. Social inequality. Development. Bolsa Família. Social change.

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Pesquisa financiada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Email: tainahsales@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Verifica-se que o governo brasileiro está cada vez mais preocupado em promover políticas públicas assistenciais, atendendo aos cidadãos mais necessitados. Diversos programas já foram criados nesse sentido, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, devendo ser destacado o Programa Bolsa Família, criado em 2004 mediante o advento da Lei nº 10.836/04, por ser o maior programa de transferência direta de renda já existente no país.

No presente trabalho, buscou-se estudar, mediante pesquisa bibliográfica, documental, pura e descritiva, a evolução da concepção de pobreza e as implicações da adoção de critérios unicamente monetários para aferição da pobreza e da desigualdade social. Propõe-se a adoção de uma concepção mais ampla, atenta às reais necessidades dos indivíduos e considerando aspectos como a privação das liberdades e das oportunidades, destacando a imprescindibilidade da efetivação de políticas públicas relacionadas à qualidade dos serviços de educação, saúde, trabalho, saneamento básico etc.

Após, realizou-se análise dos dados relacionados à desigualdade social no Brasil e das políticas públicas compensatórias já elaboradas, com ênfase no Programa Bolsa Família e nas suas particularidades. Por fim, estudou-se as características da mudança social e a sua relação com o direito, concluindo que este pode e deve ser promotor das transformações sociais.

Trata-se de tema de relevância não só acadêmica, mas, sobretudo, social. Deve-se fomentar discussões nesse sentido, a fim de que soluções urgentes aos problemas existentes em relação às tentativas de erradicação da pobreza e garantia do desenvolvimento social sejam encontradas. Eis a proposta deste trabalho.

2 POBREZA: EM BUSCA DE UM CONCEITO

Inicialmente, analisar-se-á a evolução da concepção de pobreza, que já apresentou diversos significados a depender do momento histórico, e das implicações da adoção de uma

concepção baseada tão somente em critérios monetários. Após, será discutido o surgimento de uma concepção mais ampla e real do significado de pobreza, a partir da consideração das liberdades e da privação de oportunidade dos indivíduos. Por fim, será traçado um panorama da desigualdade social no Brasil, a partir da pesquisa documental e bibliográfica realizada.

2.1 A atual concepção de pobreza com base em critérios monetários

A pobreza já foi apresentada e conceituada das mais diversas formas, a depender do momento histórico vivido. Na Idade Média, por exemplo, a pobreza era vista como privação individual, não cabendo ao Estado discutir e fomentar ações no sentido de alterar a realidade então existente. Afirma-se que, nessa época, a pobreza decorria da ausência de determinação e capacidade para trabalhar ou de escolha divina, sendo a riqueza material um privilégio concedido por Deus¹. Não cabia, pois, contestação da condição de pobreza, uma vez que seria contestação da própria vontade divina, ou seja, seria caracterizada heresia².

Com o advento da Idade Moderna, ocorreu o que Robert Castel³ denominou de “desfiliação dos pobres” ou “desnaturalização da pobreza”, no sentido de que esta deixou de ser considerada vontade divina e passou a ser efetivamente um problema social. As classes dominantes introduziram, assim, políticas de assistência para os “pobres dignos”, mais necessitados, e de repressão contra os “pobres indignos”, chamados “vagabundos”, que traziam insegurança para a sociedade.

Após a Revolução Industrial, a concepção de pobreza foi novamente alterada, passando a ser tratada como problemas na estrutura e na organização do trabalho. Os pobres, em sua maioria, eram operários das grandes fábricas, com condições insalubres de trabalho e de vida.

Importa destacar que, no contexto brasileiro, a pobreza também apresentou diversos significados. No início do século XIX, esta foi apresentada como decorrência de problemas de ordem sanitária e higiênica, sendo os cortiços considerados as causas da disseminação de doenças e aumento da mortalidade⁴. Afim de que o problema fosse, então, solucionado, práticas de filantropia tornaram-se cada vez mais comuns entre os indivíduos pertencentes à elite brasileira.

Após, a pobreza tornou-se sinônimo de violência e criminalidade, entre os séculos XIX e XX. A concepção era semelhante à europeia na Idade Moderna: pobre era o que não trabalhava, era o vadio⁵. Após, percebeu-se que o problema não estava no indivíduo em si,

mas nas injustiças de uma organização econômica de privilégio de poucos. Não havia mão de obra suficiente e os trabalhos eram mal remunerados.

Assim, a partir do século XX, a pobreza passou a ser analisada em razão da carência, da ausência de meios de subsistência, da escassez ou da desvantagem material. Pobreza, assim, passou a ser sinônimo de privação, baixa renda, miséria, exclusão e indignidade⁶.

É o que se verifica atualmente. Para Sônia Rocha⁷, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”. Há quem diga, ainda, que “indivíduos, famílias e grupos podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter uma dieta básica, participar socialmente e ter condições de vida que são legitimadas pela sociedade à qual pertencem”⁸ ou quando uma pessoa ou sua família “não tem condições de viver dentro dos padrões estabelecidos em um certo momento histórico”⁹. Percebe-se, portanto, que ainda são encontrados conceitos de pobreza atrelados à falta de recursos, à escassez de condições básicas de sobrevivência ou ao não alcance de certo padrão social estabelecido.

O critério da renda é utilizado em muitos países para aferição dos níveis de pobreza e desigualdade social. Em Portugal, por exemplo, considera-se pobre o cidadão que vive com menos de 421 euros mensais. Ora, o salário mínimo no país é de 485 euros por mês¹⁰, portanto, a diferença entre o salário mínimo e o limiar para a caracterização da pobreza é de apenas 64 euros. Percebe-se, pois, que o Estado português oferece um salário mínimo que não é suficiente para garantir o mínimo social, que, nas palavras de Jorge Reis Novais, é “aquele núcleo indisponível pelo legislador e imune aos constrangimentos da reserva do financeiramente possível”¹¹.

Nos Estados Unidos, constata-se que há vários critérios para a definição de pobreza, todos com base em aspectos monetários. Explica-se que “para um indivíduo e um casal com dois filhos, por exemplo, o nível de pobreza é definido por ganhos anuais de até US\$ 11.702 e US\$ 22.811, respectivamente”¹². A família que perceber renda inferior a 50% de tais valores constituem a faixa da chamada pobreza aguda, ou *deep poverty*.

Para o governo brasileiro, também são considerados apenas os aspectos monetários para a aferição de pobreza, mas os limites vão depender do programa ou do índice que está sendo utilizado. Por exemplo, para o Programa Bolsa Família, pessoas extremamente pobres são aquelas que sobrevivem com renda familiar *per capita* mensal de até R\$70,00 (setenta reais) e pessoas pobres são as que auferem até R\$140,00 (cento e quarenta reais) mensais¹³.

Ao dia 16 de novembro de 2011, foi divulgado o resultado das pesquisas do Censo demográfico 2010. Constatou-se que 6,3% da população brasileira vivem com renda mensal

de até R\$70,00 e que o percentual de indivíduos considerados pobres concentra-se nos Municípios de médio porte, ou seja, com 10 (dez) mil a 15 (quinze) mil habitantes¹⁴.

Questiona-se se o critério que considera apenas a renda do indivíduo é suficiente para aferição de pobreza. Os índices apresentam, muitas vezes, resultados equivocados ou incompletos, pois não avaliam aspectos importantes referentes ao modo de vida, a cultura, a história, as vontades, as oportunidades e as liberdades dos indivíduos.

Ademais, um país de extensão continental, como o Brasil, apresenta disparidades quanto ao padrão de vida em determinadas cidades. Por exemplo, a família que vive com renda mensal inferior a R\$70,00 em São Paulo não tem as mesmas necessidades que outra família que percebe a mesma quantia no interior do Estado do Maranhão. Outrossim, o custo de vida em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília é muito mais elevado que em pequenos municípios localizados na Região Nordeste, por exemplo. Mas, ainda assim, o critério é o mesmo para todo o território nacional, verificando-se divergências, como esse exemplo apresentado, que não são analisadas com a devida cautela.

Ressalta-se que, para uma família ser considerada pobre e receber o benefício do Bolsa Família, deve auferir renda mensal *per capita* entre R\$70,00 e \$140,00 (e para ser considerada extremamente pobre e perceber outros valores deve auferir renda inferior a R\$70,00). Se no momento em que os cálculos forem realizados for verificado que certa família apresenta renda mensal de R\$150,00, ela não será beneficiada. Será que essa família também não é carente de auxílio estatal? Será que a diferença de R\$10,00, por exemplo, é realmente significativa para definir quem pode receber e quem não pode receber o benefício?

Segundo Pedro Demo¹⁵, “reduzida a pobreza à carência material, imagina-se que dimensões quantitativas podem ser manejadas por completo, donde se retira a ideia esdrúxula de ‘erradicação definitiva’ da pobreza”. Com isso o autor pretende afirmar que a pobreza merece uma análise muito mais complexa, a partir de aspectos mais amplos e mais compatíveis com a realidade.

Não significa dizer, porém, que o critério monetário não é importante. Apenas busca-se ampliar a concepção atual, posto que insuficiente. Não retrata a realidade vivida e as necessidades reais dos cidadãos. De acordo com Amartya Sen¹⁶, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza”.

Observa-se que, para fins de análise da pobreza nacional, não são verificados fatores importantes, como as necessidades, as oportunidades (ou a ausência dessas), a cultura, os direitos e as liberdades desses indivíduos.

A partir da presente pesquisa, defende-se a introdução das discussões sobre a ampliação da concepção tradicional de pobreza, de modo a refletir a realidade social, em vez da adoção de critérios unicamente monetários, incapazes de traduzir as reais necessidades e privações dos indivíduos. É o que será estudado adiante.

2.2 A pobreza em sentido amplo: privação de oportunidades

Para que políticas visando à erradicação da pobreza sejam efetivadas e satisfatórias, torna-se essencial compreender e discutir o sentido do termo pobreza. Conforme já exposto anteriormente, o critério utilizado na maioria das pesquisas em nível mundial e nacional para auferir o nível de desenvolvimento de uma localidade ou de uma nação, bem como o grau de pobreza de uma comunidade, é o critério monetário. Trata-se da vinculação da concepção de desenvolvimento e pobreza à renda mensal do indivíduo.

Entretanto, a utilização desse critério sem considerar outros aspectos importantes, como as liberdades dos indivíduos, as suas necessidades e a capacidade de escolher entre as diversas oportunidades, torna o estudo insatisfatório e incompatível com a realidade. O que se propõe é que, além do aumento de renda, sejam considerados outros fatores, como a privação das liberdades e das oportunidades dos indivíduos, para aferição do desenvolvimento e da pobreza e para a promoção de políticas públicas eficazes.

Corroborando esse entendimento, Pedro Demo¹⁷ afirma que “pobreza não pode ser definida apenas como carência. Se assim fosse, não teria causas sociais [...] ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter”. Nessa perspectiva, não são apenas os critérios monetários que serão capazes de afirmar quem é pobre e quem não é. Mas é, sobretudo, análise detalhada das necessidades dos indivíduos, da privação das liberdades e das oportunidades dos membros de uma certa comunidade.

A pobreza é um atentado contra o direito à vida e viola a dignidade da pessoa humana¹⁸. Impede o exercício das liberdades, conforme já explanado, e a participação democrática e consciente do cidadão. Desse modo, conforme já exposto, o critério monetário para auferir quem é pobre não é o mais indicado, tendo em vista que não considera outros elementos fundamentais, como as suas necessidades e peculiaridades e a garantia de direitos básicos como a democracia, a liberdade e igualdade. De acordo com Amartya Sen¹⁹:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como

ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos engenhosos dos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm amplos papéis no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.

Desse modo, a fim de que os indivíduos sejam efetivamente autores das mudanças sociais, e não apenas expectadores, urge a preocupação do Estado em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas.

É essa a perspectiva que se defende no presente trabalho.

Ao introduzir aspectos relacionados à política nos debates acerca da definição de pobreza, o significado usual de carência material perde o sentido. O cerne da questão é a ausência de oportunidades. Não é o “não ter”, mas é o não poder sequer ter a oportunidade de ter. É a condição humana como objeto de manipulação alheia²⁰.

Desse modo, “a pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política”²¹.

Corroborando esse entendimento, Constanzo Ranci²² assevera: *“la povertà, in questa prospettiva, può essere determinata tanto dalla scarsità di mezzi, quanto dalla difficoltà di convertire i mezzi disponibili in capacità”*.

Destaca-se que o crescimento econômico não garante a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Por outro lado, a expansão dos serviços de educação, saúde e saneamento básico, por exemplo, aumenta as capacidades dos indivíduos e as oportunidades de participação e emancipação social, concretizando, assim, a ideia de desenvolvimento social e humano. Este desenvolvimento, por sua vez, influencia não só no aumento da qualidade de vida das pessoas, mas também “no crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada”²³.

O que se pretende afirmar é que o investimento no crescimento econômico sem a introdução de políticas públicas efetivas de acesso aos serviços de educação e saúde, por exemplo, não garante o desenvolvimento da sociedade. Mas o investimento nessas políticas públicas, em contrapartida, geram desenvolvimento econômico a longo prazo.

Afirma Eduardo Paz Ferreira²⁴ que “a concretização do desenvolvimento exige, então, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança”. Torna-se, assim, pressuposto do desenvolvimento, a exclusão de

todos os impeditivos da liberdade: a pobreza, a privação de direitos sociais e individuais, a tirania política, a ausência de oportunidades etc.

O desenvolvimento econômico, portanto, deve ser entendido de forma qualitativa e não meramente quantitativa. Deve-se assegurar, nas palavras de Eduardo Paz Ferreira, a qualidade do crescimento²⁵, que certamente não é verificado se a base analisada for somente a renda do indivíduo.

3 ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste capítulo, far-se-á uma análise da evolução histórica dos programas de transferência de renda no Brasil, que foram institucionalizados sobretudo a partir da década de 1990. Após, serão discutidas temáticas relativas ao Programa Bolsa Família, que, embora se apresente como o maior programa de transferência de renda direta do país, apresenta certas falhas estruturais, considerando os objetivos e a finalidade do programa constante na Lei nº 10.836/04, além de outras questões controversas, como se verá a seguir.

3.1 Breve histórico sobre os programas de transferência de renda no Brasil

No Brasil, sobretudo após o advento da Constituição Federal de 1988 e a adoção do modelo de Estado social, adotou-se uma política de medidas compensatórias. Trata-se da adoção de diversos programas para “compensar” a miséria, o desemprego e a desigualdade social. A ideia é a urgência de se atender, inicialmente, aos mais necessitados. “A equidade aconselha a não aplicar a mesma solução a situações distintas. Em suma, deve-se ‘dar mais aos que têm menos’”.²⁶

De acordo com Robert Castel²⁷, duas são as características do pauperismo. “De um lado, pega a contrapé o pensamento liberal elaborado ao longo do século XVIII, segundo o qual ‘um homem não é pobre porque nada tem, mas é pobre porque não trabalha’.” Atualmente, sabe-se que existe uma face da indigência que não se apresenta devido à ausência de trabalho, mas deve-se à nova organização de trabalho, a partir da industrialização e da globalização.

A outra característica da pobreza é a degradação moral, a partir da depravação dos costumes, da ausência de instrução educacional, capacitação profissional e condições básicas de saúde e higiene.

A luta contra a erradicação da pobreza é um desafio presente há muitos anos, mas, cada vez mais, as discussões e políticas públicas vêm sendo criadas nesse sentido, tendo em vista a nova perspectiva internacional de efetivação dos direitos humanos e a partir da consolidação do chamado Estado social.

De acordo com o ensinamento de Reinaldo Dias e Fernanda Matos²⁸, políticas públicas podem ser entendidas como “um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país”. É o estabelecimento de metas e estratégias que visam à solução dos problemas públicos ou à “obtenção de maiores níveis de bem-estar social”²⁹.

Sobre as políticas públicas assistenciais no país, destaca-se que as primeiras discussões sobre políticas de inclusão social ocorreram na década de 1970, com a criação da chamada previdência rural³⁰, entretanto, foi somente a partir de 1991 que houve a apresentação do Projeto de Lei nº 2.561, criado pelo senador Eduardo Suplicy, para efetivar política nesse sentido³¹. O projeto objetivava a criação de um imposto negativo, que beneficiaria pessoas acima de 25 anos que possuíam renda inferior a um determinado patamar, que, à época, correspondia a 2,5 salários mínimos³². Ocorre que o projeto, apesar de ter sido aprovado perante o Senado, não foi objeto de votação pela Câmara dos Deputados, portanto nunca entrou em vigor.

Outros programas foram criados, relacionando a possibilidade de percepção de renda complementar à exigência de escolarização dos dependentes, em municípios como Campinas, Santos, Ribeirão Preto e Distrito Federal, em meados dos anos 1990.

Sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os projetos assistenciais de combate à pobreza tornaram-se atribuição também dos municípios, ganhando maior visibilidade, relevância e espaço nas discussões políticas. Antes da redemocratização do país, verificava-se que as poucas políticas públicas nesse sentido estavam concentradas apenas no âmbito do governo federal, em processos decisórios fechados e caracterizados pela burocracia e ineficiência³³.

A descentralização e o compartilhamento de competências no combate à pobreza tornou-se “instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços”³⁴. Em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.533, que determinava a concessão de benefícios financeiros, por parte do governo federal, aos municípios que implantassem programas de renda mínima, de forma a incentivar essas práticas. Essa iniciativa, entretanto, apresentou falhas de gestão e foi extinta após a criação do Programa Bolsa Escola³⁵, criado em 2001 durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O Programa

apresentou falhas no que tange à fiscalização das contrapartidas exigidas e problemas quanto à definição do número de cotas por municípios³⁶.

No âmbito nacional, houve a elaboração de diversos outros projetos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), incluindo, além do benefício monetário e a necessidade de matrícula escolar, incentivos para a retirada da criança das atividades laborais; o Bolsa Alimentação; o Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas com deficiência física severa e idosos maiores de 65 anos que possuem renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo, e a chamada Rede Social Brasileira de Proteção Social, que previa a transferência de renda direta aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco³⁷. Esta Rede era constituída por outros programas menores, cuja competência para efetivação e fiscalização espalhou-se entre os diversos ministérios, culminando na ausência de mecanismos suficientes para a sua coordenação³⁸.

Na tentativa de facilitar o controle dos programas de combate à pobreza e de incentivo ao desenvolvimento social, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais, a partir do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Trata-se do mecanismo de armazenamento de informações e identificação das famílias em situações vulneráveis, aplicado mediante questionários junto às prefeituras municipais. O Cadastro, que foi aperfeiçoado durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, facilita pesquisas e a elaboração de diagnósticos sobre as situações das famílias nas diversas localidades do país, bem como as suas necessidades primordiais.

O Programa Fome Zero, criado pelo Governo Federal em 2003, durante a gestão de Lula, albergou diversas outras iniciativas, com o objetivo de efetivar o direito à alimentação, sem o foco na renda do indivíduo³⁹. A proposta do Fome Zero consistia na implantação das políticas estruturais, relacionadas às causas reais e estruturais da pobreza e da desigualdade; políticas específicas para alívio imediato das famílias em estado de emergência, mediante oferecimento de merenda escolar, entre outros; políticas locais, a serem implementadas de acordo com as necessidades de cada localidade (como exemplo, pode-se citar o “apoio à agricultura familiar”).⁴⁰

O Programa era desenvolvido mediante a utilização do Cartão Alimentação, que conferia às famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo um benefício de R\$50,00 (cinquenta reais) a ser utilizado exclusivamente para aquisição de alimentos.⁴¹ Entretanto, o modelo de transferência de renda pareceu, para os estudiosos, mais eficaz e mais econômico. O Programa Fome Zero foi, então, bastante criticado e não apresentou resultados

satisfatórios. Em 2005, o Fome Zero deixou de ser um Programa e passou a ser estratégia, uma política social que se constitui de diversos outros programas⁴².

Criou-se, em 2003, o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Pobreza (resultado da fusão entre os Ministérios da Segurança Alimentar e da Assistência Social)⁴³. Em 9 de janeiro de 2004 criou-se o Programa Bolsa Família, no âmbito do Governo Federal, mediante a Lei Ordinária nº 10.836/04, regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04, inserindo-se na chamada “Estratégia Fome Zero” e estabelecendo a transferência de renda de acordo com certas condições previstas na legislação, como o número de filhos, a condição de matrícula em escolas, entre outros.

A seguir, serão discutidos os principais aspectos deste Programa que gera controvérsias e, ao mesmo tempo, muda a vida de milhões de brasileiros.

3.2 O advento da Lei nº 10.836/04 e a criação do Programa Bolsa Família

De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família surgiu com a finalidade de unificar⁴⁴ os programas de transferência de renda até então existentes, principalmente o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação⁴⁵.

Conforme ensina Aurélio Weissheimer⁴⁶, a estratégia de erradicação da pobreza proposta pelo programa apresenta três eixos principais: “transferência de renda; reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social; e integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil”. Ademais, ressalta-se que seus principais objetivos são: combater a miséria e promover a emancipação dessas famílias.

O Bolsa Família foi implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza contando com auxílio dos municípios, que apresentam importante papel no controle do Programa e no repasse das verbas aos beneficiários. A descentralização da gestão e execução do programa está prevista no art. 8º da referida norma. Os Estados possuem a função de apoio técnico e de fiscalização dos municípios envolvidos.

Ressalta-se, ademais, o papel da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) na gestão dos benefícios, competindo ao órgão o estabelecimento dos critérios dos beneficiários e dos valores a serem repassados, dos procedimentos referentes ao bloqueio e à suspensão dos benefícios, bem como do questionário a ser respondido pelo responsável pelo núcleo familiar perante o Cadastro Único⁴⁷. Compete à Secretaria de Avaliação da

Informação (SAGI) os estudos sobre os impactos positivos e negativos do programa. À Caixa Econômica Federal cabe o repasse de verbas aos beneficiários, além da operacionalização do Cadastro Único⁴⁸.

Atualmente, o Bolsa Família beneficia 13,53 milhões de famílias⁴⁹, com renda familiar *per capita* de até R\$70,00 (sendo consideradas extremamente pobres) ou de até R\$140,00⁵⁰ (sendo, então, consideradas pobres)⁵¹. Trata-se do maior programa de transferência de renda do país. De acordo com Sergei Soares e Natália Sátyro⁵², o Programa Bolsa Família apenas “é superado em número de beneficiários pelo Sistema Único de Saúde, que em princípio cobre toda a população brasileira; pela educação pública, que atende 52 milhões de alunos; e pela previdência social, que ostenta 21 milhões de benefícios concedidos”.

Deve-se destacar que o conceito de transferência de renda utilizado para fins de discussão da presente pesquisa é o apresentado por Maria Ozanira Silva e Valéria Almada Lima⁵³, qual seja:

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências na América Latina, são programas focalizados em seguimentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho.

No caso do Programa Bolsa Família, há a exigência do cumprimento de certas condicionalidades para a aquisição dos benefícios. De acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, são as seguintes: no caso de família com jovens em idade escolar, comprovar frequência de 85% em estabelecimento de ensino regular; em havendo crianças de 0 a 6 anos, seguir o calendário de vacinação; as gestantes devem observar os exames pré e pós-natal e comprovar acompanhamento nutricional nesta condição e em fase de amamentação; além de outras condições que podem ser criadas por regulamento⁵⁴.

São as exigências de contrapartidas aos beneficiários, demonstrando seu compromisso com o Estado e com a sociedade. Desse modo, “as contrapartidas mais cobradas dos beneficiários são aquelas que todos nós deveríamos cumprir”⁵⁵.

O controle relacionado às contrapartidas educacionais é realizado pelas secretarias municipais e pelo Ministério da Educação. Já as condicionalidades referentes à saúde são fiscalizadas pelo Ministério da Saúde, com auxílio das secretarias municipais de saúde⁵⁶.

Deve-se destacar que, ainda que não sejam cumpridas as exigências determinadas em lei, o benefício não é cortado imediatamente.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) deve avaliar os motivos do não cumprimento da condicionalidade afim de que o beneficiário não seja prejudicado. Afinal, sabe-se que, muitas vezes, as exigências não são cumpridas não por negligência do beneficiário, mas pelas insuficiências na prestação de serviços públicos por parte do Estado, como, por exemplo, a falta de vagas para matrícula escolar em algumas localidades; ausência ou dificuldade de acesso ao transporte público para as escolas ou aos hospitais; ausência de vagas, profissionais e leitos nos postos de saúde e hospitais públicos; entre outros.⁵⁷

Ademais, em relação à contrapartida da presença em instituição de ensino, ensina Soares e Sátyro⁵⁸ que, se a criança apresenta faltas em número superior a 15% por motivo injustificado ou desconhecido, o responsável recebe notificação por carta e, ainda, um aviso que aparecerá na tela do terminal bancário por ele utilizado para a retirada dos valores. Se, mesmo após as notificações, as faltas continuarem a acontecer, após dois meses, novos avisos serão enviados e o benefício restará temporariamente bloqueado, podendo ser retirado no mês posterior.

Se, após a terceira verificação, a frequência continuar abaixo de 85%, novos avisos serão enviados e o benefício será suspenso pelo prazo de um mês, não podendo ser retirado no mês seguinte. Na quarta rodada, suspender-se-á o benefício pelo prazo de dois meses. Por fim, explicam os autores, se na quinta verificação o descumprimento persistir, o benefício será cancelado.

Pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) indicou que, desde o início do programa até o ano de 2008, apenas 4% das famílias desligadas do programa obtiveram os benefícios cancelados em razão do descumprimento da condicionalidade educacional⁵⁹.

A partir de 2004, o benefício passou a ser concedido pelo período inicial de dois anos. Após esse lapso temporal, deve haver a atualização cadastral das famílias, a fim de que se verifique se elas ainda são elegíveis e podem continuar a receber os valores ou se já houve a sua emancipação. Afirma-se que, se a família passar a receber algum outro tipo de renda que a torne inelegível para o recebimento do benefício, ou seja, se esta renda eleva a renda *per capita* familiar para um valor superior aos limites estabelecidos em lei para aferição dos valores do programa, tanto a família quanto o município respectivo deverão ser informados de que o benefício será bloqueado. Se, com a atualização do cadastro, realmente for verificado

que a família não se enquadra mais no perfil do programa, o benefício será, então, cancelado, para que outra família possa começar a receber⁶⁰.

Um detalhe importante acerca do Programa Bolsa Família é que nem todas as famílias que necessitam são beneficiadas, ainda que atendam aos requisitos previstos na legislação. É que, conforme ressalta Soares e Sátyro, “é um programa de orçamento definido. Uma vez esgotada a dotação orçamentária, ninguém mais pode passar a receber o benefício, pelo menos até que haja crédito suplementar”⁶¹. Critica-se, pois, esta regra, uma vez que parecer ser impossível aferir quem é o mais necessitado, dentre todos que preenchem as exigências legais, tornando a escolha injusta e, muitas vezes, arbitrária.

Em caso de morte do responsável pelo recebimento dos valores, não haverá o cancelamento do benefício, pois ele é destinado à família e não a uma pessoa específica. A família deverá atualizar o cadastro e substituir o responsável. Enquanto a substituição não é realizada, o benefício não é bloqueado.⁶²

Ressalta-se que os benefícios são concedidos mediante a seguinte forma:

- a) O Benefício Básico, de R\$ 70, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa.
- b) O Benefício Variável, de R\$ 32, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrízes. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160.
- c) O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76.
- d) O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.
- e) O benefício pode variar entre R\$32 e R\$306.⁶³

Afirma-se que, atualmente, aproximadamente 55 milhões de brasileiros estão vivendo em situação de pobreza e 22 milhões são considerados indigentes⁶⁴, embora avanços possam ser identificados: de acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), entre 2003 e 2007, cerca de 16,5 milhões de pessoas conseguiram ultrapassar a linha da pobreza⁶⁵.

No Ceará, de acordo com estudo realizado pelo Laboratório de Estudo da Pobreza (LEP) da Universidade Federal do Ceará, em 2012, cerca de 1,44 milhão de pessoas saíram da linha de pobreza⁶⁶. Os estudos afirmam que os benefícios do Programa Bolsa Família contribuíram para a melhoria nos índices referidos.

Entretanto, questiona-se: o Programa Bolsa Família proporciona a alteração substancial da condição de pobreza do indivíduo, sendo esta analisada mediante uma concepção mais ampla, que alberga as liberdades e as necessidades reais dos indivíduos, além dos critérios monetários já mencionados? É o que será discutido a seguir.

3.2 A renda e a alteração substancial da condição de pobreza do indivíduo

Muitos debates giram em torno do Programa Bolsa Família⁶⁷. Discute-se a necessidade de implementação em caráter temporário ou permanente; afirma-se que os valores recebidos são ínfimos e não alteram a condição de miséria do indivíduo; questionam-se os critérios para a caracterização da pobreza baseado tão somente em critérios monetários; alegam que as condicionalidades não são eficientes e não apresentam papel relevante, gerando apenas gastos excessivos para o Estado, que passa a ter que controlar e avaliar a comprovação das condições previstas pela legislação; questiona-se a situação de dependência dos beneficiários em relação valores recebidos, acarretando desestímulo para o trabalho e situação de conformação social; aborda-se a temática da corrupção e o desvio das verbas destinadas ao Programa, gerando a situação em que pessoas que necessitam não são incluídas e pessoas que não necessitam, por sua vez, recebem os valores; fomenta-se debates sobre a necessidade da implementação de outras políticas públicas mais eficazes; discute-se as consequências positivas e negativas do Programa, entre outras questões.

Entretanto, sabe-se que, para quem não possui praticamente nada, ter algum auxílio financeiro, ainda que pequeno, gera um grande impacto na vida dessa família⁶⁸. Um estudo realizado pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF)⁶⁹ demonstrou que, antes da criação do Bolsa Família, “34,9% das famílias entrevistadas conseguiam comprar alimentos suficientes para apenas uma semana; 34% conseguiam para duas semanas; 20,2% para três semanas e apenas 10,9% disseram que suas famílias conseguiam comprar alimentos para todo o mês”. Após o aferição dos benefícios, os números sofreram alterações: 16,1% afirmaram que conseguiram comprar alimentos apenas para uma semana; 29,4% para duas semanas; 33% para três semanas e 21,5% responderam que conseguiram comprar alimentos para todo o mês.

Desse modo, verifica-se que, embora o Programa esteja sujeito a críticas relevantes e necessite de reformas no sentido de ampliar os seus objetivos e os seus impactos sobre a vida dos brasileiros beneficiados, a contribuição do Bolsa Família é de significativa relevância para

quem a recebe. Constitui, pois, “possibilidades concretas de melhoria de condições imediatas de vida de grande parte da população que, muitas vezes, não dispõe de qualquer renda”⁷⁰.

Embora o valor recebido não seja suficiente para alterar, de forma significativa, a condição de pobreza do indivíduo, não se pode negar os programas de transferência de renda contribuem para a redução dos índices de desigualdade e de pobreza, diminuindo as limitações e as privações de inúmeras famílias⁷¹.

Constata-se que, apesar de não ser suficiente para erradicar a pobreza no país, o Programa Bolsa Família representa um avanço que merece destaque em relação às políticas públicas assistenciais no Brasil, que adotou, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, o caráter de Estado social.

A Administração Pública inserida nesta nova ordem necessita atender aos anseios dos cidadãos e às suas necessidades, devendo preocupar-se, cada vez mais, em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas.

Deve-se observar, entretanto, que o desenvolvimento social não decorre, a longo prazo, do desenvolvimento econômico, no sentido de que não depende somente do aumento da renda do indivíduo. Pelo contrário, conforme já assinalado em capítulo anterior, “o desenvolvimento social parece, na experiência concreta, um processo vital para que possa existir um desenvolvimento econômico sustentado.”⁷²

Desse modo, o crescimento econômico depende de investimentos para a melhoria das capacidades das pessoas, numa perspectiva de uma sociedade democrática. Aumentar a renda sem melhorar aspectos básicos de existência, como saúde, saneamento, educação e moradia pode não caracterizar, na realidade, desenvolvimento a longo prazo⁷³. Nesse sentido, ações governamentais que visam melhorias na educação, no sistema público de saúde e no saneamento básico, por exemplo, são fundamentais para a diminuição da pobreza no país – sendo essa analisada mediante concepção ampla, que alberga a privação não só de renda, mas, principalmente, de oportunidades. O Programa Bolsa Família representa uma ação importante para amenizar a situação de vulnerabilidade de milhões de famílias, entretanto, não pode ser implementado sem a efetivação de outras políticas públicas básicas e complementares.

Nas palavras de Aurélio Weissheimer⁷⁴, “uma criança ou um jovem na escola não aprende sem ter saúde. Da mesma forma, não terá saúde se não tiver assegurado, junto com sua família, o direito fundamental à alimentação, à água potável, ao saneamento básico, à moradia”. O autor segue afirmando que se deve dar o devido enfoque às estratégias para construção de políticas públicas para efetivar a transição da “situação de dependência em

relação aos programas de transferência de renda para um estágio sustentável de inclusão social que combine a participação no mercado de trabalho com garantia de direitos”.⁷⁵

Portanto, é imprescindível que, além do aprimoramento de programas como o Bolsa Família (que apresenta, conforme já visto, diversos problemas estruturais, como a definição de pobreza com base em critérios monetários, não atendendo às reais necessidades dos indivíduos), outras políticas públicas devem ser discutidas e implementadas, pois não se pode esperar que um único programa de transferência direta de renda solucione os problemas referentes à pobreza e à desigualdade, que existem desde o início da história do país.⁷⁶

A pobreza é fenômeno multifacetado, devendo ser analisada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades⁷⁷. A partir dessa concepção, o Governo poderá elaborar políticas públicas no sentido de, efetivamente, contribuir para a diminuição da desigualdade social e para o fortalecimento do exercício da cidadania.

4 MUDANÇA SOCIAL

Segundo Ramón Soriano⁷⁸, a expressão “mudança social” é de origem de W. F. Ogburn. Afirmo o autor que as discussões acerca da mudança social estão presentes na filosofia desde os tempos antigos, nos legados de Platão e Aristóteles, e também na sociologia de Augusto Comte e Robert Nisbet.

Explica, ademais, que o interesse dos sociólogos pelo tema se dá em razão dos seguintes fatores⁷⁹:

- O advento da chamada “sociologia do conflito”, em oposição ao caráter irreal dos pensamentos dos sociólogos do equilíbrio social, que concebia a sociedade como um sistema estável. A sociologia do conflito leva em consideração os fatos e a realidade social e o consenso, presente na antiga doutrina, foi substituído pela coação imposta pelo grupo social dominante.

- O aumento da preocupação e das discussões a nível internacional (intensificados em razão da industrialização, globalização e advento das novas tecnologias) e da importância dos países em desenvolvimento.

- A crise dos valores então dominantes e o surgimento de novas preocupações sociais (solidariedade, meio ambiente, pacifismo), que são contrárias às aspirações dos países mais desenvolvidos.

A mudança social é, pois, tema recorrente nas discussões de cunho filosófico e sociológico. A partir da análise dos crescentes impactos da globalização, o tema ganhou

relevância ainda maior. Ao se estudar temas como desenvolvimento econômico, desigualdade social, pobreza e políticas públicas, como é o caso do presente trabalho, falar sobre mudança social torna-se imprescindível, posto que são assuntos correlatos.

Importa, então, conceituar o termo. Para Agerson Tabosa⁸⁰, “mudança social são alterações que sofrem processos e as instituições sociais, afetando ora a sociedade global, ora os grupos particulares”. O autor ensina que as mudanças podem ser classificadas da seguinte maneira, de acordo com Siches⁸¹: conservadoras, quando se tenta a preservação do *status quo* e as mudanças ocorrem de forma mais lenta; progressistas, que tentam a harmonização dos legados dos antepassados, porém acreditam no progresso e no desenvolvimento a partir das mudanças sociais; radicais, quando a mudança ocorre de forma abrupta, de forma violenta ou não.

Agerson Tabosa⁸² explica que as mudanças podem ocorrer de forma espontânea, ou seja, não esperada, como, por exemplo, mudanças oriundas de cataclismas, terremotos e inundações, ou planejada, quando ocorre pela vontade humana, como é o caso dos planos de metas do governo e de políticas públicas planejadas, como o Programa Bolsa Família.

Expostas as ideias iniciais acerca do significado e das características das mudanças sociais, importa aplicá-los ao direito, conforme será realizado adiante.

4.1 Mudança social e direito

Sobre o tema “mudança social e direito”, destacam-se as discussões acerca da função do direito no âmbito das transformações sociais. Afinal, é efeito ou causa de mudanças sociais? Para Ana Lúcia Sabadel⁸³, o direito segue as transformações da sociedade. É, assim, variável dependente dos fatos e das mudanças sociais⁸⁴. Entretanto, nem sempre ocorrerá desta maneira. Muitas vezes, o direito induz mudanças, torna-se variável independente.

No caso da Lei nº 10.836/04, que criou o Programa Bolsa Família, observa-se que esta norma, essencialmente, induz as mudanças, atua como variável independente, fugindo à regra do direito como efeito ou produto das mudanças sociais. A partir da implantação do Programa, mudanças na vida de milhões de brasileiros podem ser verificadas, de acordo com o já explanado no presente trabalho. Para quem não possui qualquer tipo de renda, o recebimento do benefício significa muito. E as pesquisas e os estudos já realizados demonstram isso.

Afirma-se que as mudanças, a partir do direito, são mais fáceis no âmbito econômico que no âmbito social e religioso. Segundo Ramón Soriano, é mais fácil o direito alterar a

economia do país que alterar as estruturas sociais, mas isto se as classes dominantes estiverem de acordo.⁸⁵ Se o direito quiser mudar a sociedade, deve-se investigar como fazê-lo, que critérios seguir, como passar de uma etapa para outra etc. Não é, por fim, uma mudança simples.

Essas afirmações corroboram o sentido de pobreza defendido neste estudo. Ora, é muito mais fácil alterar a condição de pobreza do indivíduo se apenas os critérios puramente econômicos forem avaliados. A simples transferência de renda cumpre esse papel. Entretanto não leva em consideração as necessidades reais e as liberdades dos indivíduos. Não considera, pois, a privação de oportunidades, tema essencial no que tange à busca do significado do termo pobreza em sentido amplo. Torna-se, assim, mais difícil alterar, substancialmente, a condição de pobreza dos indivíduos. Difícil, porém não impossível.

Outro aspecto relevante relacionado ao tema “mudança social e direito” refere-se ao caráter passivo ou ativo do direito. O primeiro é a visão do direito como instrumento de controle social; o segundo, como instrumento de mudança social⁸⁶. Este segundo ponto apresenta maior relevância para a presente leitura, razão pela qual será discutido em tópico específico, a seguir.

4.2 O direito como promotor de mudanças sociais

Ramón Soriano⁸⁷ afirma que a doutrina se divide entre aqueles que acreditam que o direito promove e é instrumento de mudanças sociais e aqueles que acreditam no contrário, ou seja, que o direito, na verdade, impede ou retarda mudanças sociais.

Eduardo Nova⁸⁸, na obra *O direito como obstáculo à transformação social* aborda o assunto. Segundo o autor, “a ruptura entre o Direito e a realidade social foi-se ampliando, mercê da rigidez daquele, oposta à mobilidade cada vez maior desta”. Inexistiria, para ele, um legislador ágil e apto a pensar e resolver os problemas sociais de maneira satisfatória. Os juristas não cobram isso dos legisladores e, quando estes pensam em alterar ou solucionar o problema por meio de legislação, faz-se por um processo legislativo demasiado lento, quase inoperante. “Falta perceber a vertiginosa marcha do acontecer social dentro do mundo de hoje”.⁸⁹

Miranda Rosa⁹⁰ diverge de tal pensamento, acreditando no potencial transformador do direito:

As normas jurídicas possuem uma função transformadora do meio. Quando editadas atendendo as necessidades sentidas pelos órgãos legiferantes, ou em resposta ao consenso de grupos que se antecipam ao processo histórico, elas resultam em modificações na sociedade, alterando-lhe o sistema de controle social e, diretamente, a relação de influências recíprocas dos diversos elementos condicionantes da vida

grupal. Por outro lado, contribuem indiretamente para a formação de novas manifestações de consenso, nisso confundidas as funções transformadoras e educativas do direito.

Ramón Soriano apresenta a sua posição, num carácter intermediário: as estruturas jurídicas são determinadas por fatores econômicos, mas *“el derecho tiene certa autonomia u capacidad de cambio. La discusión puede afectar a la intensidad, el lugar, las limitaciones etc, del cambio; pero el cambio desde el derecho es posible y constatable”*.⁹¹

A intensidade da mudança social ocasionada pelo direito vai depender da natureza desse direito, de todo o ordenamento ao qual ele pertence e também da natureza dos sistemas jurídicos. Segundo Ramón Soriano, há duas formas principais de mudanças sociais a partir do direito: processo de aculturação jurídica e promoção de direitos sociais⁹².

Na perspectiva indicada por Ramón Soriano, em que as mudanças a partir do direito são possíveis e que estas podem ocorrer a partir de políticas planejadas de cunho progressista relacionadas à promoção de direitos sociais, verifica-se que, de acordo com o já exposto nos capítulos anteriores, houve mudança social com o advento da Lei nº 10.836/04, que instituiu o Programa Bolsa Família no Brasil.

Segundo os resultados do PNAD, entre os 2001 e 2008, constatou-se que 31,9 milhões de pessoas ascenderam às classes A, B e C no Brasil⁹³. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Target, mais de 2 milhões de famílias brasileiras (cerca de 7 milhões de pessoas) alcançaram a classe média⁹⁴.

As causas que resultam tais índices são diversas, como o aumento do salário mínimo, a diminuição do desemprego etc, mas é certo que os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, apresentam-se como fatores decisivos nesse sentido.

Os resultados culminaram numa avaliação positiva em relação ao Programa. De acordo com pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS, baseada nos dados do CadÚnico, 88,7% dos entrevistados avaliaram o programa satisfatoriamente (49,9% classificaram-no como bom e 38,8% afirmaram que o programa é ótimo). Somente 9,8% dos entrevistados avaliaram como regular e apenas 1,6% avaliou como ruim ou péssimo⁹⁵.

Também se observam mudanças ocasionadas pelo Programa Bolsa Família em municípios pequenos. É que, quanto menor o município, menor a arrecadação fiscal desses entes federados e maior a dependência em relação ao Programa. Ademais, este proporciona a dinamização do comércio da região, contribuindo para a concretização de melhorias significativas para os municípios⁹⁶.

Outros impactos positivos podem ser citados: além da redução dos índices de pobreza e desigualdade (ainda que baseados em critérios tão somente monetários), proporcionam o alívio imediato da fome de milhares de famílias, o aumento da frequência escolar, fortalecem a emancipação e autonomia das mulheres, entre outros⁹⁷.

Ressalta-se que os dados da pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do MDS indicam que, entre os anos de 2006 a 2009, houve melhoria nas condições de vida das famílias atendidas pelo Programa, sobretudo em relação aos serviços de saúde e quanto à elevação do grau de escolaridade dos responsáveis pelo recebimento dos benefícios. Entretanto, apesar dos índices positivos em relação às melhorias advindas a partir da criação do Bolsa Família, ainda é urgente a situação de grande parte da população brasileira. De acordo com o mesmo estudo, verificou-se que, “em 2009, apenas 41,8% dos domicílios beneficiários em todos os países viviam em condições sanitárias consideradas adequadas, com acesso simultâneo ao abastecimento de água por rede pública ou fossa séptica e coleta de lixo”⁹⁸.

Assim, verifica-se que muito ainda há de ser realizado. Embora sejam constatadas mudanças sociais significativas na vida de milhares de famílias atendidas pelo Programa, este ainda apresenta falhas estruturais e não foi capaz de promover a erradicação da pobreza e o combate à miséria. E uma destas falhas é a adoção da pobreza baseada tão somente em critérios de renda, sem levar em consideração outros aspectos primordiais.

Certo é que não se pode depositar todas as esperanças em um único programa de transferência de renda. Torna-se necessário a combinação de ações no sentido de levar à toda a população amplo acesso à educação e a serviços de saúde de qualidade, bem como de promover capacitação profissional e a emancipação de tantas famílias. Ademais, é imprescindível a garantia dos direitos básicos dos cidadãos, sobretudo os direitos de liberdade, igualdade e democracia. Nessa perspectiva, a pobreza, em seu sentido amplo e real, pode ser efetivamente combatida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente trabalho monográfico, verificou-se o seguinte:

1. O critério monetário não é suficiente para auferir o nível de desenvolvimento social. Muito embora seja o elemento mais utilizado pelos Estados, inclusive pelo Brasil, verifica-se a sua incompletude. Não se pretende afirmar que o valor da renda percebida não é importante e, sim, que esse não se configura como o único critério. Deve-se levar em

consideração as liberdades dos indivíduos, bem como suas necessidades, peculiaridades e oportunidades.

2. O Brasil evoluiu em relação à criação de políticas públicas assistenciais. As comprovações desta afirmação podem ser realizadas mediante a análise histórica dos diversos programas assistenciais que já foram criados no Brasil. Percebe-se maior preocupação do Estado na promoção de ações nesse sentido e aumento da destinação de gastos públicos e de espaços para discussões políticas sobre a temática, sobretudo a partir dos anos 1990, chegando ao ápice com a criação do Bolsa Família, em 2004.

3. O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda já elaborado no país. O presente trabalho buscou analisar, de maneira sucinta, alguns aspectos deste Programa, que hoje beneficia mais de 13 milhões de famílias em caráter de vulnerabilidade e miséria, contribuindo para a diminuição das privações e das limitações desses indivíduos.

4. A Lei nº 10.836/04, que criou o Programa Bolsa Família, é norma que induz mudanças sociais. É o direito como promotor de mudanças. Entretanto, o certo é que muito ainda há de ser realizado. Além da necessidade da criação e aprimoramento de diversas outras políticas públicas relacionadas à educação saúde, trabalho, saneamento básico e outros, verifica-se que o próprio Programa Bolsa Família apresenta diversos obstáculos, como a adoção do critério monetário para aferição dos beneficiários, que devem ser discutidos e aprimorados para que se possa avançar nesta matéria.

5. A modificação da compreensão de desenvolvimento e pobreza constitui passo inicial e fundamental para que sejam efetivadas mudanças sociais e garantidos os direitos constitucionais. Discussões sobre o assunto necessitam ser fomentadas para que soluções sejam encontradas e para que seja possível falar em efetiva transformação social da realidade.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Economia**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/disoc_rdcg/indicadorview>. Acesso em 16 jan. 2013.

_____. **Lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. **Decreto nº 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: 15 nov. 2011.

_____. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. **Programa Fome Zero:** O que é. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Valores dos benefícios.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 10 jan. 2013.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania:** um passo em falso?. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula:** rumo à construção da cidadania? Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social.** Tradução por Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 1993.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza.** Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Pobreza política:** polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Autores Associados, 2001.

DEPENDÊNCIA do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online.** Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2011.

DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, nov., 2003.

DURIEUX, Marley. **Transferência de renda**: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011.

EAPN Portugal. **Conclusões do IV Fórum sobre pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social**. Disponível em: < http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=326> Acesso em 20 dez. 2012.

_____. **Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza**. Disponível em: < http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=323 > Acesso em: 19 dez. 2012

FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses**: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação. Coimbra: Almedina, 2004.

INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 17 nov. 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010.

MONTREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988.

NOVAIS, José Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005.

RANCI, Constanzo. **Politica sociale**. Bologna: Il Mulino, 2004.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. **Sociologia do Direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SABADEL, Ana Lúcia. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: LTR, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SEN, Amartya. Development thinking at the beginnig of 21st Century. In: BID. **Development thinking and practice conference**, Washington, set. 1996.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: < http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

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

SORIANO, Ramón. **Sociologia del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997.

UCHOA, Pablo. Estados Unidos é o país mais pobre do clube dos ricos. **BBC Brasil**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122_pobreza_eua_pu.shtml>. Acesso em: 16 jan. 2013.

WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

¹¹ SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

² CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social**. Tradução por Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 65.

³ CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social**. Tradução por Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 51.

⁴ CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?** Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 36.

⁵ CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?** Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 39.

⁶ DURIEUX, Marley. **Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 29.

⁷ ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 14.

⁸ PEREIRA, Camila *apud* CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?** Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 43.

⁹ STOTZ, Eduardo Navarro *apud* CASSINI, Lucas Arcanjo. **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?** Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2010, p. 43.

¹⁰ EAPN Portugal. **Conclusões do IV Fórum sobre pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social**. Disponível em: < http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=326> Acesso em 20 dez. 2012.

¹¹ NOVAIS, José Reis. **Direitos Sociais**. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 200.

¹² UCHOA, Pablo. Estados Unidos é o país mais pobre do clube dos ricos. **BBC Brasil**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121122_pobreza_eua_pu.shtml>. Acesso em: 16 jan. 2013.

¹³ De acordo com o parágrafo 6º do Art. 2º da Lei nº 10.836/04. Os valores foram atualizados.

¹⁴ INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 17 nov. 2011.

¹⁵ DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 198

¹⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 120.

¹⁷ DEMO, Pedro. **Pobreza política: polêmicas do nosso tempo**. São Paulo: Autores Associados, 2001.

- ¹⁸ Mensagem da EAPN Portugal no dia 17 de Outubro de 2012, **Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza**. Disponível em: < http://www.eapn.pt/documentos_visualizar.php?ID=323 > Acesso em: 19 dez. 2012.
- ¹⁹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77.
- ²⁰ Sobre a pobreza material e política, ler DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- ²¹ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 23.
- ²² Em tradução livre, “a pobreza, nesta perspectiva, pode ser determinada tanto pela falta de meios, como pela dificuldade de converter os meios disponíveis em capacidades”. Em RANCI, Constanzo. **Política social**. Bologna: Il Mulino, 2004, p. 134.
- ²³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 191.
- ²⁴ FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 93.
- ²⁵ FERREIRA, Eduardo Paz. **Valores e interesses: desenvolvimento econômico e política comunitária de cooperação**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 99.
- ²⁶ COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 30.
- ²⁷ CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social**. Tradução por Iraci Poletti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 284.
- ²⁸ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 15.
- ²⁹ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 15.
- ³⁰ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009, p. 7. Disponível em: < http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.
- ³¹ BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 116.
- ³² BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.
- ³³ BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 117.
- ³⁴ BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 117.
- ³⁵ O programa Bolsa Escola tinha como público-alvo crianças em idade escolar, cuja família apresenta renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. “Até 2004, o valor do benefício era de R\$15,00 por criança, acumulável até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças). Como condição, a família se comprometeria a assegurar no mínimo 85% de frequência da criança às aulas.” Em DURIEUX, Marley. **Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 41.
- ³⁶ BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 118.
- ³⁷ Sobre o assunto, ler BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010 e DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, nov., 2003, p. 88.
- ³⁸ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**, n. 1.424, out. 2009. Disponível em: < http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2013.
- ³⁹ BRASIL. **Programa Fome Zero: O que é**. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e> >. Acesso em: 10 jan. 2013.
- ⁴⁰ DURIEUX, Marley. **Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 39.
- ⁴¹ DURIEUX, Marley. **Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 40.
- ⁴² DURIEUX, Marley. **Transferência de renda: Programa Bolsa Família e Cidadania**. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 40.
- ⁴³ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 120.

⁴⁴ Sobre a unificação dos programas assistenciais: “Propõe-se uma maior racionalização e simplificação de acesso da população aos referidos programas, cujo objetivo central é elevar a efetividade no combate à fome e à pobreza, prioridade social do governo brasileiro a partir de 2003”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 33.

⁴⁵ “Art. 1º [...] Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.”

⁴⁶ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 34.

⁴⁷ Regulamentado pelo decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

⁴⁸ BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 120.

⁴⁹ Dependência do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

⁵⁰ “Esses valores foram fixados com a criação do Bolsa Família, em 2003, em R\$50,00 e R\$100,00, respectivamente, para inclusão de famílias extremamente pobres e pobres, sendo, posteriormente, reajustados para R\$60,00 e R\$120,00”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 33.

⁵¹ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania**: um passo em falso?. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

⁵² SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 12. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁵³ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 21.

⁵⁴ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 123.

⁵⁵ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 15. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁵⁶ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 16. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁵⁷ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 100.

⁵⁸ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 16. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁵⁹ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 17. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁶⁰ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 13. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁶¹ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, **Texto para Discussão**, 2009, n. 1424, p. 11. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁶² WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 65.

⁶³ BRASIL. **Valores dos benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 10 jan. 2013.

⁶⁴ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 22.

- ⁶⁵ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 19.
- ⁶⁶ Dependência do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.
- ⁶⁷ Sobre as controvérsias, as vantagens e as desvantagens do Programa Bolsa Família, ler: BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010; MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul., 2010; In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- ⁶⁸ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 24.
- ⁶⁹ Para mais detalhes sobre o estudo: WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 125 e seguintes.
- ⁷⁰ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 107.
- ⁷¹ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93.
- ⁷² KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.
- ⁷³ SEN, Amartya. Development thinking at the beginning of 21st Century. In: BID. **Development thinking and practice conference**, Washington, set. 1996.
- ⁷⁴ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 15.
- ⁷⁵ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 68.
- ⁷⁶ Nesse sentido, BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 126.
- ⁷⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- ⁷⁸ Segundo o autor, outras expressões também podem ser utilizadas para tratar do assunto, como “evolução social”, “desenvolvimento social” e “progresso social”, mas, para ele, o termo mais correto seria “mudança social”. SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 285.
- ⁷⁹ SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 287.
- ⁸⁰ PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 270.
- ⁸¹ SICHES *apud* PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 270-271.
- ⁸² PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 276.
- ⁸³ SABADEL, Ana Lúcia. **Manual de sociologia jurídica**. São Paulo: LTR, 2000, p. 83.
- ⁸⁴ PINTO, Agerson Tabosa. **Sociologia geral e jurídica**. Fortaleza: Qualygraf Editora e Gráfica, 2005, p. 525.
- ⁸⁵ SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 314.
- ⁸⁶ SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 312.
- ⁸⁷ SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 310 e ss.
- ⁸⁸ MONTREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 30.
- ⁸⁹ MONTREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 31.
- ⁹⁰ ROSA, Felipe Augusto de Miranda. **Sociologia do Direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 68-69.
- ⁹¹ SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 312.
- ⁹² SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1997, p. 314.
- ⁹³ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 33-34.
- ⁹⁴ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família** - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 135.

⁹⁵ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 127.

⁹⁶ “Um exemplo é o município de Pedra Branca, no Estado do Ceará, onde os recursos do BF correspondiam, em 2005, a 43% da receita disponível, consideradas as receitas próprias mais as transferências constitucionais”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 86.

⁹⁷ DURIEUX, Marley. **Transferência de renda**: Programa Bolsa Família e Cidadania. Brasília, ESAF, 2011. Monografia de Pós-Graduação (Curso de Especialização em Educação Fiscal e cidadania), Escola de Administração Fazendária (ESAF), 2011, p. 45-46.

⁹⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010, p. 59.