

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS-CCSH
POLO UNIVERSITÁRIO DE PICADA CAFÉ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**POLÍTICAS PÚBLICAS – BOLSA FAMÍLIA:
ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA
E OS EFEITOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Marlise Santos de Almeida

Santa Maria, RS, Brasil

2012

POLÍTICAS PÚBLICAS – BOLSA FAMÍLIA: ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E OS EFEITOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

Marlise Santos de Almeida

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública,
modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Santa Maria, RS, Brasil

2012

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

**POLÍTICAS PÚBLICAS – BOLSA FAMÍLIA:
ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA
E OS EFEITOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO**

elaborada por
Marlise Santos de Almeida

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
(Presidente/Orientador)

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM)

Prof. Prof. Dr. Daniel Arruda Coronel (UFSM)

Santa Maria, 15 de dezembro de 2012.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, ao PAI MAIOR, em primeiro lugar, fonte de vida e libertação, que me ilumina todos os dias no seu amor e me faz acreditar num mundo mais justo, mais humano e mais fraterno, crença essa que me mantém em pé todos os dias da minha vida, obrigada por me dar forças e me iluminar em todos os momentos desta trajetória, te agradecerei sempre... Sem Ele, não estaria aqui.

Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria, pela oportunidade de realizar este curso, pois caso não houvesse esse sistema integrado com a Universidade Aberta do Brasil, não teria, nesse momento, acesso a essa formação.

Ao Coordenador, professor, Milton Wittmann, por todo auxílio que prestou com sua experiência.

Ao meu orientador, professor, Luiz Ernani Bonesso de Araújo, pelas suas oportunas colocações e pelo acompanhamento do estudo.

Aos demais professores e tutores, que contribuíram com informações teóricas, técnicas e empíricas para o aprofundamento de novos conhecimentos.

A toda equipe do Centro de Referência de Assistência Social-CRAS-Centro, em especial a Assistente Social, Elisete, que possibilitou o trabalho de pesquisa, sendo extremamente receptiva, e por toda atenção dispensada.

Enfim, agradeço a todos que direta e indiretamente colaboraram para a consolidação deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos!

“Quando uma pessoa sente fome,
é porque tudo o mais já lhe foi negado”.

Herbert de Souza, o Betinho.

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

POLÍTICAS PÚBLICAS – BOLSA FAMÍLIA: ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E OS EFEITOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

AUTORA: MARLISE SANTOS DE ALMEIDA

ORIENTADOR: LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 15 de dezembro de 2012.

O presente estudo aborda a forma como o Programa Bolsa Família (PBF) influencia no rompimento do ciclo da pobreza, analisando os mecanismos da promoção do bem-estar. Trata-se de um programa federal de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, mediante condições relacionadas às áreas da saúde, educação e assistência social. A promulgação da Constituição Federal de 1988 proporcionou a criação de princípios e leis com o objetivo de garantir os direitos sociais à população brasileira. O direito à alimentação é um direito humano e como todo direito humano corresponde a obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais - indivíduos, famílias, sociedade, e organizações não governamentais e do setor privado. A par disso, por força de Lei foi criado o PBF, cuja quantidade de beneficiários deve ser compatível com as dotações orçamentárias existentes. Este estudo apresenta uma pesquisa qualitativa para atingir o objetivo da investigação. Quanto às fontes de informação, este estudo obteve seus dados por intermédio da pesquisa bibliográfica e de campo no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Município de Porto Alegre. As conclusões estudadas indicam claramente que o PBF produz mais resultados positivos do que negativos na esfera do desenvolvimento, sobretudo na redução da pobreza extrema e da fome, auxiliando na renda familiar, estimulando a procura aos serviços básicos e na persistência da frequência escolar de crianças e adolescentes. Por fim, os resultados deste estudo revelam a importância das condicionalidades do PBF para atingir seus objetivos.

Palavras-chave: Transferência de Renda. Programa Bolsa Família. Direitos Humanos. Bem Estar.

ABSTRACT

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização)
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Universidade Federal de Santa Maria

POLÍTICAS PÚBLICAS – BOLSA FAMÍLIA: ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA E OS EFEITOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

AUTORA: MARLISE SANTOS DE ALMEIDA

ORIENTADOR: LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAÚJO

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 15 de dezembro de 2012.

This study examines how the national welfare program of monthly allowance to families (*Programa Bolsa Família-PBF*) influences the breaking of the cycle of poverty, analyzing the mechanisms of promoting well-being. This is a federal program of income transfers to families in poverty and extreme poverty, subject to conditions relating to the areas of health, education and social assistance. The promulgation of the Constitution of 1988 led to the creation of laws and principles in order to guarantee social rights to the Brazilian population. The right to food is a human right and as every human right corresponds to the state's obligations and responsibilities of different social - actors individuals, families, society, and non-governmental organizations and the private sector. Together, by virtue of Law was created *PBF*, whose number of beneficiaries must be compatible with the existing budget allocations. This study presents a qualitative research to achieve the goal of research. How much sources of information, this study obtained its data through the literature search and field under the Reference Center for Social Assistance (*CRAS*) in the city of *Porto Alegre*. The conclusions studied clearly indicate that the *PBF* produces more positive results than negative in the sphere of development, particularly in reducing extreme poverty and hunger, assisting in family income, stimulating demand for basic services and persistence in school attendance of children and adolescents. Finally, the results of this study reveal the importance of the *PBF* conditionalities to achieve their goals.

Keywords: Income Transfer. Family Grant Program. Human Rights. Welfare.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70 por pessoa.....	37
Tabela 2 - Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa	38
Tabela 3 - Folha de Pagamento Bolsa Família.	39
Tabela 4 - Calendário Anual (2012) para o registro da condicionalidade da frequência escolar no sistema do MEC.	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População de extrema pobreza de Porto Alegre	30
Gráfico 2 – Incidência de pobreza.....	30
Gráfico 3 – Redução da Pobreza – Após o Brasil Carinhoso	31
Gráfico 4 – Representação – Satisfação – Bem estar.....	46
Gráfico 5 – Condicionalidades – Acesso ao PBF	47
Gráfico 6 – Representação – Avaliação do PBF	48
Gráfico 7 – Combate a pobreza – PBF	48

LISTA DE SIGLAS

MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PBF	-	Programa Bolsa Família
Pnad	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	-	Política Nacional de Assistência Social
SENARC	-	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social
SUS	-	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O DIREITO A TER DIREITOS	14
2.1 Direitos humanos	17
2.2 Direito à educação, saúde e alimentação.....	20
3 A POBREZA	26
3.1 Concepções da pobreza.....	26
3.2 Índices da pobreza	28
3.3 Ciclo de reprodução da pobreza	31
4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	35
4.1 Condicionais do programa bolsa família.....	39
4.2 Bem estar social	42
4.3 Pesquisa.....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Estamos vivendo numa época de grandes transformações, mas também de incertezas. Um período de evolução tecnológica que vem favorecendo a população em diversas áreas, da medicina à informática. Com um progresso cada vez maior, entretanto, em outra ponta, cria situações de vulnerabilidade social. Isso se expressa na medida em que famílias estão abandonadas a própria sorte, reproduzindo a situação pobreza às suas gerações. Ora, por falta de oportunidade de colocação no mercado de trabalho, cada vez mais dinâmico e mecanizado, ora por falta de instrução suficiente que os habilite à crescente competição dos dias de hoje. Evidenciando as relações de mando e subserviência, que em última análise se relaciona às próprias raízes da desigualdade social brasileira. Constatase, assim, que muitos vivenciam perda de direitos, apresentando desta forma, fragilidade no convívio social.

As ideias de melhoria da qualidade de vida e o resgate da cidadania com satisfação dos direitos sociais têm ocupado os atores políticos, os pensadores e a sociedade em geral. A perplexidade com a pobreza e o desconforto com a desigualdade mobilizaram a arena pública em favor da inserção de políticas públicas. Entendemos como política pública, já que não existe uma única, nem melhor, definição, a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. (PETERS, 1986). Para satisfazer a demanda específica de combater a pobreza e a fome no país, surgiu a proposta de uma política pública de transferência de renda denominada Programa Bolsa Família. Cabe consignar que uma das primeiras propostas de Programas de Transferência de Renda, segundo Suplicy (apud MONNERAT, 2007), surge a partir da obra “A Utopia”, de Thomas Morus, datada de 1516. Em que pese, enquanto lei específica, tenha levado mais de 200 anos para se positivar.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi implantado pelo Governo Federal Brasileiro, no ano de 2003, com a finalidade de assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, o qual foi posteriormente instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto 5.209/04. Como também uma forma de compensar a população de baixa renda dos efeitos do baixo dinamismo econômico brasileiro, que predominou nos anos 80 e 90.

O PBF exige das famílias beneficiadas o cumprimento de condicionalidades, criadas como forma de favorecer o acesso aos serviços sociais, garantir a educação, a saúde e reduzir o trabalho infantil.

Neste sentido, este estudo vem ao encontro da linha de pesquisa vinculada a Gestão Pública - políticas públicas, pois relaciona o PBF com enfoque no direito humano à alimentação, ou seja, nas áreas jurídica e social, com coletânea de informações, com a finalidade de aproximar o estudo, através da Fundação de Assistência Social e Cidadania-FASC, delimitada no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social-CRAS, localizado no Município de Porto Alegre.

Esta proposta temática surgiu no decorrer do curso na disciplina de Políticas Públicas através da reflexão da autora, empreendida pela análise do conteúdo dos textos disponibilizados e das atividades propostas pelos professores e tutores da disciplina.

Com efeito, o problema de pesquisa deste trabalho se baseia na seguinte questão: se cumprimento das condicionalidades estariam garantindo o bem-estar e oferecendo as condições necessárias para romper o ciclo de pobreza? As condicionalidades são relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Desta forma, esta apresentação tem por objetivo expor sobre o cumprimento das condicionalidades no sentido de que estas estariam ou não garantindo o bem-estar da sociedade e oferecendo as condições necessárias para romper o ciclo de pobreza. Para tanto se utilizou pesquisa bibliográfica, pesquisa a bases de dados governamentais, pesquisa documental, a partir de legislações relacionadas ao tema. A coleta de dados foi realizada através de questionário com perguntas fechadas aos usuários do Programa cadastrados no CRAS-Centro.

O presente trabalho está estruturado no método dedutivo, em que se busca compreender as nuances comentadas e está dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, apresentamos uma revisão bibliográfica sobre o que é ter direito e suas diversas formas conceituais como os direitos humanos, direito à educação, à saúde e ao alimento. Para essa reflexão buscamos apoio em várias áreas do conhecimento para sua fundamentação.

O segundo capítulo tem como objetivo analisar as diversas concepções da pobreza e seus índices, bem como debater sobre o ciclo de reprodução da pobreza.

O terceiro capítulo enfatiza o conceito do PBF e seu significado social na sociedade contemporânea, bem como direciona a reflexão sobre as condicionalidades do programa e o bem-estar social, ligando instrumentos e técnicas de coleta de dados, sua análise e interpretação.

Para finalizar o estudo, nas considerações finais são feitas pontuações acerca da relação de satisfação ou não do objetivo do Programa e o cumprimento das condicionalidades no cotidiano das famílias beneficiadas pelo PBF.

2 O DIREITO A TER DIREITOS

A palavra direito apresenta uma diversidade de sentidos análogos. É propriamente dita uma palavra plurívoco-analógica, o que significa dizer que tem uma pluralidade de conceitos análogos, não unívocos (um único significado).

Essa palavra quando expressada, logo vem em mente a palavra lei, mas a ela não se limita. O direito era acentuatadamente reduzido às leis escritas, entendimento esse que ainda hoje prevalece, pois muitos ainda definem o direito como lei, apesar dele ser muito mais amplo que os textos escritos. Roberto Lyra em sua Obra “O que é direito” já chamava atenção para essa situação confusa. “A maior dificuldade, numa apresentação do Direito, não será mostrar o que ele é, mas dissolver as imagens falsas [...] Se procurarmos a palavra que mais frequentemente é associada a Direito, veremos aparecer a lei, começando pelo inglês, em que *law* designa as duas coisas” (LYRA FILHO, 2006, p.7). Por outro lado, temos que o Direito Positivo é a vontade do Estado, e não há fonte mais legítima do Direito do que a lei.

Precede a isso o direito natural, qual seja o de preceitos criados pela própria Natureza e, que, assim, precederiam a lei escrita ou dito direito positivo, as normas postas pelo Estado. No jusnaturalismo abstrato a explicação de tudo é encontrada no próprio homem, na própria razão humana, nada de objetivo é levado em consideração, a realidade social, a história e a razão humana se tornam uma divindade absoluta. A Doutrina filosófica do jusnaturalismo defende a ideia de os direitos serem inerentes à condição humana. É pela natureza humana que se justifica a garantia desses direitos (COUTO, 2004).

Cabe uma pequena digressão para acrescentar que a vida humana era da natureza e o poder não poderia interferir. A polis (Cidade-Estado) não tinha política sobre a vida. Chegando à modernidade o Estado começa a se constituir e o mercado a interferir, e começa a se ver que a vida biológica era importante para o Estado. Para o governante moderno a vida não é irrelevante, ao contrário uma das características da potência do Estado. O Estado e o Mercado começaram com uma preocupação pela vida biológica. Hoje somos sujeito de direitos e por outro lado somos objeto a ser governado, esse é o grande paradoxo - biopolítica. O que é biopolítica: “O homem, durante milênios, permaneceu o que era para Aristóteles: um animal vivo e, além

disso, capaz de existência política; o homem moderno é um animal, em cuja política, sua vida de ser vivo está em questão” (FOUCAULT, 1999, p 134).

Nesta senda, Norberto Bobbio (1992, p. 5) afirma que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Nos primórdios da cultura humana não se fazia distinção entre moral e direito. Apenas na modernidade apareceu a efetiva distinção destes conceitos, em razão das mudanças políticas, culturais e religiosas que acabaram levando o homem moderno a fazer essa diferença. Isso porque se deu o rompimento das antigas práticas que retirou a ideia da religião católica como a única existente, tendo influência a ‘reforma protestante’.

O Estado e a Igreja passaram a serem vistos separadamente. Desta forma, a moral e a religião foram colocadas como pertencentes à esfera íntima do indivíduo, enquanto o direito como um caráter externo. O vértice da separação entre direito e moral é o positivismo jurídico. Essa ideia é representada na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen. Essa teoria foi utilizada por juristas de várias gerações, e ainda hoje se utiliza como cartilha defensora do Direito como ele é (KELSEN, 1998).

Enfoca-se um dos conceitos de Direito posto por Miguel Reale que seria a realização ordenada e garantida do bem comum numa estrutura tridimensional bilateral atributiva. Mas, para Reale, o direito é, ao mesmo tempo, UNO e MULTÍPLICE. “Essa exigência de unidade, sem perda de vista da tridimensionalidade do Direito, é essencial” (REALE, 2003, p. 534).

Os direitos são construções sociais temporais e em processo, e pode-se definir o direito como “a livre organização social da liberdade”. Ou ainda, como expressa Marx e Engels, “o livre desenvolvimento de cada um é condição para o livre desenvolvimento de todos”. (LYRA FILHO, 2006, p. 91)

A dinâmica dos direitos passa pelos textos legais, não se restringindo a sua institucionalização. O direito se faz na rua, no campo por meio do debate e da discussão pública, por meio da luta e defesa de princípios fundamentais (ROCHA, 2008).

Isso leva a refletir sobre um direito sem o qual todos os outros perdem o sentido: o direito à vida. Esse direito é uma garantia de que todas as nossas necessidades fundamentais devem ser respeitadas, para que tenhamos uma vida digna. Do direito a vida, então, é que surgem todos os outros direitos.

Direitos não são prestações materiais, mas sim relações sociais, ou seja, o direito à saúde não está no hospital, na assistência médica, mas sim em um conjunto de relações sociais que garantam a melhor saúde possível, o que não deixam de fazer parte o hospital e o médico. O mesmo pode ser dito em relação ao direito à alimentação. Alimentar-se de forma adequada não é simplesmente ter acesso à comida, mas sim estar inserido em um conjunto de relações sociais que permitam o pleno exercício e gozo de uma alimentação saudável e prazerosa até proporcionar o bem estar físico. O grande problema da sociedade atual está na impossibilidade de se garantir todos os direitos preconizados em lei.

Nessa tese de garantia de direitos é que também surgiram os direitos sociais, isso na tentativa de resolver as desigualdades existentes. Com fundamento no princípio da solidariedade humana, os direitos sociais foram erigidos à categoria jurídica concretizadora dos postulados da justiça social, dependentes, entretanto de execução de políticas públicas tendentes a garantir amparo e proteção social aos considerados mais pobres.

Por outro lado, para que os direitos sociais possam ter real implementação, mostra-se necessário que o Poder Executivo, enquanto responsável pelos atos de administração do Estado, promova a elaboração das chamadas políticas públicas, traçando estratégias de atuação na busca da efetividade dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, etc.

Políticas públicas (policy - termo utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos) são resultantes da atividade política (politics-construção de acordos para atender às reivindicações, sem gerar novos conflitos com outros atores sociais): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009).

As políticas sociais brasileiras são caracterizadas por um alto grau de seletividade, voltadas para situações extremas, muito focalizadas, direcionadas aos mais pobres dentre os pobres, apelando muito mais à ação humanitária e/ou

solidária da sociedade do que o provimento de políticas sociais por parte do Estado (ZIMMERMANN, 2006).

Para melhor compreensão do estudo deste capítulo cumpre esclarecer como esses direitos estão postos em sua individualidade e em seu contexto, tanto quanto os direitos humanos como os direitos sociais, porquanto extensivo a todos.

2.1 Direitos Humanos

Os direitos humanos são os resultados de lutas sociais e coletivas que tendem à construção de espaços sociais, econômicos e políticos e jurídicos que permitam o empoderamento de todas e todos para poder lutar, plural e diferenciadamente, por uma vida digna de ser vivida (HERRERA, 2008).

Essa característica utilizada “empoderamento” seria dar poder às pessoas, dar instrumentos que lhe permitam a obtenção de bens necessários para alcançar uma vida digna.

As grandes Revoluções históricas representaram marcos, em vista das rupturas, dos desafios, das mudanças provocadas, que repercutem a consideração de novos elementos para compor aquilo que compreendemos por dignidade humana e, conseqüentemente, fomentam o surgimento de novas gerações de direitos para salvaguardar a dignidade humana em suas dimensões (BOBBIO, 1992).

Estabeleceu-se, dessa forma, a criação dos direitos do homem em quatro grandes momentos históricos, tendo sido chamado de gerações, são as quatro gerações dos direitos fundamentais. Os direitos pertencentes à primeira geração referem-se aos direitos fundamentais do homem, afirmados nas lutas contra os governos absolutos e arbitrários, tendo por objetivo limitar a atuação estatal em vista da preservação de direitos como a vida, a liberdade e a igualdade. Os de segunda geração seriam os decorrentes das lutas de classes, das conquistas da classe operaria no século XIX, em face da afirmação de que o Estado deve não apenas se omitir em praticar atos lesivos a esfera de direitos humanos, mas também promover e salvaguardar situações de direitos humanos relacionadas à vida digna, quais seriam: o trabalho, a educação, a saúde, a moradia, entre outros. Entendidos os direitos de primeira geração como direitos negativos, já que são limites ao Estado; os direitos de segunda geração são positivos, na medida em que exigem ações concretas para a promoção da dignidade humana (BOBBIO, 1992).

A partir do século XX, surge a terceira geração de direitos, que abrange a preservação do meio ambiente e do consumidor, numa clara preocupação com a manutenção da vida na Terra. Ao final, aparece a quarta geração, entendida como direitos ligados à vida como elemento político, ou seja, a proteção do patrimônio genético, a preocupação com a bioética, entre outros (BOBBIO, 1992).

As gerações se sucedem e se somam ao longo do caminhar histórico que coloca diante do homem necessidades e desafios, as quais refletem o avanço das sociedades, tornando-se uma constante no desenvolvimento (BOBBIO, 1992).

Na cadeia evolutiva a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais começam a expressar a cultura dos direitos humanos nos espaços da sociedade, uma vez que os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição.

Direitos humanos e direitos fundamentais são entendidos como sinônimos para grande parte da doutrina. Para alguns a diferença está no fato de que os direitos fundamentais são os que estão positivados, via de regra, na Constituição Federal de um Estado específico, ao passo que os direitos humanos são os que estão positivados e garantidos nas declarações e convenções entre diversos Estados, na esfera internacional. Garantidos na esfera internacional em Acordos Internacionais que o Brasil participa, ou tratados, pactos, declarações e princípios. Os mais relevantes seriam a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pactos de Direitos Cívicos e Políticos (1966), Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Pacto de Direito das Crianças (1989) e Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993).

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) na busca de um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações foram estabelecidos os direitos cívicos, políticos, econômicos, sociais e culturais, especificando grupos populacionais, como crianças, idosos, mulheres negras, entre outros, havendo um fortalecimento da noção de sujeito de direitos. Ela estabeleceu, por primeiro, a proteção universal dos direitos humanos.

Nos anos 90 houve um desenvolvimento significativo do reconhecimento dos princípios do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual muitas políticas de segurança alimentar foram discutidas e implementadas. Sendo assim, o início da conexão da segurança alimentar e o desenvolvimento

socioeconômico. Já em 1998 o Ministério da Saúde iniciou um processo de formulação de políticas tanto alimentar como na área de saúde, traduzindo de forma substancial as responsabilidades destas áreas como forma de operacionalizar o direito humano, levando a uma consolidação das políticas públicas.

Em junho de 1993 foi realizada pela ONU a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, sendo que por decisão dos países participantes os direitos civis, políticos e sociais passaram a integrar, em seu conjunto, em caráter interdependente e indivisível, a categoria ampla dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais.

Observa-se hoje a presença da ação dos direitos humanos na política, nas Comissões do parlamento, nos órgãos vocacionados aos direitos humanos no Ministério Público, no legislativo, nos debates do judiciário nas conferências nacionais e pela sociedade que começou a tomar parte.

De todas essas disciplinas e tantas outras que foram disciplinando os direitos humanos ao longo dos tempos, sempre de forma progressiva, temos que o indivíduo possui uma dignidade absoluta e irredutível que tem que ser defendida da sociedade ou do Estado.

Por outro lado, o Estado procura em emanção de seu poder abrigar todos aqueles que necessitam de ajuda. Aqueles sujeitos de direitos, antes citados, obtêm a tutela do Estado na proteção e defesa de seus direitos, uma vez violados ou ameaçados. Em que pese concluir que inicialmente as políticas de direitos humanos estiveram em geral a serviço dos interesses econômicos.

Vale destacar que existem também as ONGs que tem lutado fortemente na defesa dos direitos humanos, em defesa de classes sociais e grupos de oprimidos. Mas, é o Estado o responsável pela garantia do direito à vida, à liberdade, à igualdade jurídica, à proteção do indivíduo, à participação na política e na vida cultural da comunidade, a um nível adequado de vida, abrangendo questões de saúde, moradia, seguridade social, proteção do meio ambiente, da família, da velhice, da infância e da adolescência, dentre outros.

Porém, a efetividade desses direitos, especialmente aqueles que dizem respeito à saúde, educação, alimentação, proteção social e à garantia de acesso igualitário a bens e serviços socialmente produzidos, cuja materialidade se traduz através de políticas públicas executadas no âmbito do Estado, está atrelada a condições econômico-políticas e à base fiscal estatal.

Por essas características, no campo do direito formal é profundo o debate sobre a possibilidade legal e efetiva de reconhecer esses direitos, como passíveis de serem exigidos.

Caso não sejam respeitados, os direitos humanos, que são inerentes à pessoa humana, existem estatutos legais, expresso pela legislação de cada Estado nacional, que se constituem em instrumento para a garantia de seu exercício.

Chama-se a atenção para o fato de que a simples existência da Lei não se traduz em garantias de sua efetivação, há de ser invocada no setor competente. A par disso, a inclusão dos direitos sociais na Constituição Federal representa o compromisso que o Estado assume perante a sociedade, na intenção de fazer valer o Direito Humano à Alimentação, à Saúde e à Educação, a partir de então uma responsabilidade de todos os entes federativos.

Assim, no Brasil a exigibilidade desses direitos tem como base legal a Constituição Federal de 1988, além da legislação esparsa. Também é importante avultar que o acesso às novas tecnologias, como a Internet, constitui um novo espaço aos direitos humanos contemporâneos, pois é por meio dele que são asseguradas as múltiplas dimensões da vida humana, tal como o acesso à informação.

2.2 Direito à educação, saúde e alimentação

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, segundo preceitua o artigo 6º da Constituição Federal (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Em primeira análise é possível afirmar-se que esses direitos estão diretamente relacionados aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial com o da dignidade da pessoa humana.

O direito à educação é um dos instrumentos necessários à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à garantia do desenvolvimento nacional; à erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais; e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, objetivos fundamentais ínsitos na Constituição Federal. Mesmo que ocupando um direito de

segunda geração, a efetividade do direito à educação é imprescindível à própria salvaguarda do direito à livre determinação. Ele é imprescindível, inclusive, à salvaguarda de um direito que, sob um prisma lógico-evolutivo, o antecede na formação do Estado de Direito: a liberdade. Os direitos de primeira e de segunda gerações, como se verifica, convivem de forma harmônica e indissociável.

A Constituição de 1988 dedicou uma seção inteira ao direito à educação, sendo composta pelos artigos 205 a 214. Ela estabeleceu que a educação é direito de todos e dever do Estado da família, visando ao desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania. A educação é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos. Cada um dos entes federativos deve comprometer, anualmente, um percentual mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino: a União nunca menos de dezoito por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo. O sistema atual atribuiu aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e infantil e aos Estados e ao Distrito Federal, também de forma prioritária, a manutenção do ensino fundamental e médio. Desta forma, é possível afirmar que inexistem quaisquer óbices a que tais entes federativos atuem em outros níveis de educação, o que, à evidência, pressupõe o atendimento satisfatório nos níveis em que sua atuação seja prioritária (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Nessa linha, foi editada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Dispõe em seu art. 3º que:

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Constata-se que o objetivo foi ampliar, em relação às crianças e aos adolescentes, o rol de direitos previsto no texto constitucional. Especificamente no que se refere ao direito à educação, o artigo 54 do Estatuto repetiu, com algumas alterações redacionais, os termos do artigo 208 da Constituição da República, estabelecendo, mormente ser dever do Estado o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, cujo não oferecimento pelo Poder Público ou sua oferta irregular acarretará responsabilidade da autoridade competente.

Cabe mencionar que a Lei nº 9.394/96, a qual estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também reforçou a garantia de acesso ao Poder Judiciário em seu art. 5º, *in verbis*:

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

Como se vê, é garantido o direito à educação, ressalvada a total inexistência de recursos, o que depende de prova por parte do Poder Público, não sendo suficiente a mera alegação, tornando-se possível a emissão de provimento jurisdicional com a finalidade de determinar o contingenciamento ou a realocação de dotações orçamentárias para o atendimento dos direitos que reúnem os valores inerentes à dignidade da pessoa humana, como é o caso do direito à educação.

Relativamente à saúde, a Constituição de 1988 estabelece no seu artigo 196 que: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CONSTITUIÇÃO, 1988).

A teor do dispositivo constitucional citado se nota que o próprio ordenamento reconhece que a oferta de serviços e produtos médicos por si só não basta para proteger a saúde da população. Identifica-se que a saúde possui determinantes múltiplos e complexos que requerem a formulação e a implementação, pelo Estado, de políticas públicas abrangentes. Isso é destacado na redação do artigo 200, da Constituição Federal, que estabelece, de forma não exaustiva, as competências do Sistema Único de Saúde (SUS), incluindo: ações de vigilância sanitária e epidemiológica, e de saúde do trabalhador, ações de saneamento básico, pesquisa, controle de qualidade de alimentos e bebidas; e proteção do meio ambiente (CONSTITUIÇÃO, 1988).

A Lei 8.080/1990, que institucionalizou o SUS à luz dessa concepção ampla do conceito saúde adotada na Constituição, reafirma em seu artigo 3º que, entre outros, “a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer” determinam significativamente os níveis de saúde da população, e esses, por sua vez, “expressam a organização

social e econômica do País” (BRASIL, 1990). Definindo-se de maneira clara a universalidade da cobertura do Sistema Único de Saúde-SUS. Sua criação está diretamente relacionada a tomada de responsabilidade por parte do Estado. A implantação do SUS pela Constituição Federal de 1988 unificou o sistema e descentralizou sua gestão, já que antes de 1988 a saúde era responsabilidade de vários Ministérios (BRASIL, 2012). Deixou de ser exclusivamente do Poder Executivo Federal e passou a ser administrada por Estados e municípios. Esse sistema ainda não está completamente organizado e ainda hoje existem muitas falhas, entretanto, o direito dos brasileiros está garantido e deve ser cobrado para que seja cumprido.

Nesse sentido, o relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde (2012) manifestou apoio: “Implantar as Ouvidorias em Saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), hospitais filantrópicos, hospitais de pequeno porte – HPP, médio porte e macros, no sentido de apoiar, esclarecer a política de saúde como também estar próximo aos cidadãos resolvendo seus problemas prioritários de saúde.”

Saúde, direito e dever fundamental, em sentido material esta se encontra ligada a relevância do bem jurídico tutelado pela ordem constitucional, o que – dada a inquestionável importância da saúde para a vida (e vida com dignidade) humana. (SARLET, 2007).

De outra banda, o direito à saúde pode ser compreendido sob dois aspectos: no primeiro, quanto às exigências aos indivíduos em face das necessidades coletivas, que é o que os obriga a submeterem-se às normas jurídicas, como, por exemplo, à vacinação, ao tratamento, ao isolamento em casos de algumas doenças infecto-contagiosas, à destruição de produtos impróprios para o consumo, ao controle do meio ambiente e do ambiente de trabalho. No segundo, relativamente à garantia da oferta de cuidados da saúde a todos que deles necessitam o que equivale ao ideal de igualdade, o qual se submete ao pleno desenvolvimento do Estado democrático de direito.

O direito à saúde privilegia a igualdade, como enfatiza Dallari. Enquanto direito coletivo, a saúde depende igualmente do estágio de desenvolvimento do Estado. Apenas o Estado que tiver o seu direito ao desenvolvimento reconhecido poderá garantir as mesmas medidas de proteção e iguais cuidados para a recuperação da saúde para todo o povo (DALLARI, 1998).

Por sua vez, a alimentação é considerada uma necessidade básica por excelência. O Direito Humano à Alimentação Adequada está previsto originalmente no art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no qual é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida.

Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948).

Esse mesmo direito é reafirmado no art. 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Artigo 11 1. Os Estados Partes no presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. 1. Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para: a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científico, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais; b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Alimentação adequada é um direito humano básico, reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (VALENTE, 2002, p. 37).

Esse direito humano não se limita a luta contra a fome, consoante os documentos internacionais de Direitos Humanos, existem duas dimensões indivisíveis desse direito, que são o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. Para que seja perfectibilizadas essas duas dimensões, se faz necessária a garantia de todos os demais direitos humanos.

A questão da alimentação, da fome e da má nutrição não pode ser olhada exclusivamente em sua dimensão econômica (acesso à renda), alimentar (disponibilidade de alimentos) ou biológica (estado nutricional). O ato de se alimentar e alimentar familiares e amigos é uma das atividades humanas que mais reflete a enorme riqueza do processo histórico de construção das relações sociais que se constituem no que podemos chamar de “humanidade”, com toda a sua diversidade, e que está intrinsecamente ligado à identidade cultural de cada povo ou grupo social. (VALENTE, 2002).

3 A POBREZA

3.1 Concepções da pobreza

O fenômeno da pobreza apresenta diversas concepções ao longo dos tempos. Não podemos defini-la abstraindo 'juízo de valor', devendo ser atribuído o fator social vigente. Podemos abordá-la e identificá-la sobre vários enfoques, sendo possível identificar um caráter sociológico, no que diz respeito a uma estrutura social, relacionada à estratificação social ou às desigualdades, um caráter econômico, como uma condição material ou incapacidade de se manter sem assistência ou auxílio de outros e, ainda, um caráter moral, que recebe influência da cultura religiosa. Cada caráter, em particular, não exaure o exame das condições de pobreza.

A pobreza poderia ser expressa como uma situação de carência em que o indivíduo não consegue manter um padrão mínimo de vida que se enquadrasse com os parâmetros existentes na sociedade de hoje, mas esse é um conceito demasiadamente complicado de se definir.

Pobreza não é, tão-somente, falta de dinheiro, mas podemos considerá-la como insuficiência de renda, ou seja, há pobreza na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas.

Três concepções de pobreza foram desenvolvidas no século XX, quais sejam: sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa. Sob o aspecto da sobrevivência: a renda dos mais pobres não era suficiente para a manutenção do rendimento físico do indivíduo. Sendo esta concepção utilizada à época Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Tomando-se por base medidas estatísticas, formulou-se o primeiro modelo de proteção social para o Estado de bem-estar, estabelecendo políticas nacionais de assistência e alguns programas. Sendo que esse enfoque sofreu críticas, já que, com ele, justificavam-se baixos índices de assistência, pois bastava manter os indivíduos no nível de sobrevivência (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

A partir de 1970, a pobreza tinha relação com as necessidades básicas, com novas exigências, tais como: serviços de água potável, saneamento básico, saúde,

educação e cultura. Essa concepção passou a ser adotada pelos órgãos internacionais, mormente pela Organização das Nações Unidas (ONU), representando uma ampliação da concepção de sobrevivência (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Em meados de 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa, enfatizando o aspecto social. Neste sentido, sair da linha de pobreza significava obter um regime alimentar adequado, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados. Entretanto, contrapondo-se a este conceito, surgiu uma tese, ponderando que, com o bom funcionamento dos mercados, as economias se tornariam prósperas, e a riqueza gerada acabaria por beneficiar os pobres. Essa tese ficou conhecida como “Consenso de Washington”. Esse consenso originou-se na reunião, sediada nos Estados Unidos, de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos com o objetivo de proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região, sendo que para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

O enfoque da privação relativa teve como um de seus principais formuladores o indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia (1998). Segundo Amartya Sen (1999) a pobreza pode ser definida como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda inferior a um patamar pré-estabelecido (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Hoje, é pacífico que a pobreza se trata de um fenômeno social complexo, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente.

A pobreza começa a ser chamada de estrutural ou crônica, como produto de um incompleto crescimento e modernização. Os pobres estruturais são aqueles que ficaram pra trás ou não puderam alcançar os benefícios do crescimento econômico. (LEGUIZAMON, 2007, p. 109)

Nota-se que cada organismo escolhe a sua abordagem sobre pobreza, segundo os seus objetivos de ação e as suas concepções teóricas que norteiam as

suas práticas. Assim acontece também com os governos, que escolhem determinada abordagem para executar os programas sociais de combate à pobreza, e a partir daí delimitar a população pobre que terá acesso a determinado programa.

3.2 Índices da pobreza

Sob o aspecto econômico a pobreza pode ser mensurada de várias maneiras. No Brasil, embora a pobreza esteja muito exposta, principalmente no Nordeste, medi-la não é tarefa trivial. Desta forma, muitos são os índices. A forma mais usual ainda é o de se estabelecer a divisão entre pobres e não pobres, tendo como referência o preço de uma cesta básica de alimentos. Nesta senda, seriam consideradas pobres, em situação de indigência, as famílias e pessoas que apresentam uma renda *per capita* inferior ao custo da referida cesta.

Um dos índices mais conhecidos é a linha estabelecida pelo Banco Mundial, segundo a qual são pobres os que vivem com menos de 1 (um) dólar por dia, sendo que essa linha teve evolução, por se tratar de metodologia limitada.

Uma visão mais profunda insere no cálculo aspectos essenciais do bem-estar, tais como: como saúde, educação, saneamento básico e moradia. Com esse intuito foi criado no ano de 1997 o Índice de Pobreza Humana (IPH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Esse índice é o que mais tem sido utilizado, para fins de pesquisas, como também nos relatórios de desenvolvimento humano.

Foi lançado um estudo desenvolvido por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, denominado "Pobreza multidimensional no Brasil", cujo objetivo foi propor um novo cálculo do índice de pobreza, baseado nas informações coletadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IPEA, 2012). O cerne do estudo comprovou que esse índice pode ser calculado para cada família com base nas informações da Pnad, o que possibilita avaliar o grau de pobreza grupos demográficos específicos, como negros, crianças, idosos e analfabetos e não mais apenas avaliar o grau de pobreza de bairros e municípios. Foram selecionados alguns componentes e indicadores para obter esse novo índice como a vulnerabilidade, falta de acesso ao conhecimento, o acesso ao trabalho, escassez de recursos e desenvolvimento infantil, como componentes para a descoberta de um

índice mais seguro. Embora, apresente algumas falhas, em face de apresentar indicadores questionáveis e também pelo fato de que a dimensão da saúde não foi contemplada, mesmo assim, ainda se tem como importante essa pesquisa. Isso pela possibilidade de se estimar o grau de carência por grupos sociais e de desagregar geograficamente as medidas da pobreza multidimensional.

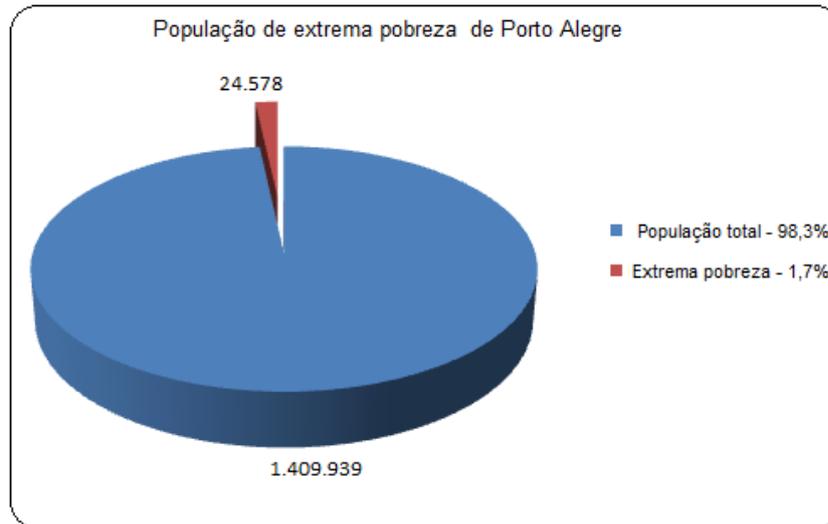
Abordar a pobreza de forma multidimensional também já tinha sido a preocupação dos indianos Amartya Sen, já citado, e de Sudhir Anand, economista e professor da Universidade de Oxford, na Inglaterra, ao desenvolverem o IPH, do Pnud, em 1997, ou seja, Ranking do Índice de Pobreza Humana. O IPH é calculado somente para países em desenvolvimento. Esse indicador mede a privação de três faces: curta duração de vida, possibilidade de viver menos de 40 anos; falta de educação elementar, ou seja, taxa de analfabetismo de adultos e falta de acesso a recursos públicos e privados, feito por base na porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso inferior ao recomendado e pela falta de acesso a uma fonte adequada de água. Diz-se que quanto melhor a posição no *ranking*, menor a pobreza humana apresentada pelo país ou território.

Em meados do ano 2000 a quantidade de brasileiros cuja renda familiar estava na linha de pobreza era de 50 milhões de pessoas, esse número caiu para 29,9 em 2009 e pode chegar a 14 milhões em 2014, ou seja, para apenas 8% da população brasileira, segundo dados do Centro de Pesquisas Sociais da FGV-Rio.

Porto Alegre, atualmente têm 1.409.351 habitantes (IBGE, 2007), sendo que, os extremamente pobres representam 2,1% da população gaúcha, segundo informação do O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Conforme a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, na Linha de Pobreza são considerados pobres os indivíduos que recebem até meio salário mínimo por mês e na faixa da extrema pobreza considerados os indivíduos com rendimentos de até 1/4 de salário mínimo por mês (FEE- 2012).

Relativamente aos níveis de pobreza, ainda, o Censo Demográfico de 2010 indicava que o município de Porto Alegre contava com 24.578 pessoas na extrema pobreza, sendo 0 na área rural e 24578 na área urbana. Em termos proporcionais, 1,7% da população está na extrema pobreza, com intensidade maior na área urbana (0 da população na extrema pobreza na área rural contra 1,7% na área urbana) (MDS, 2012).

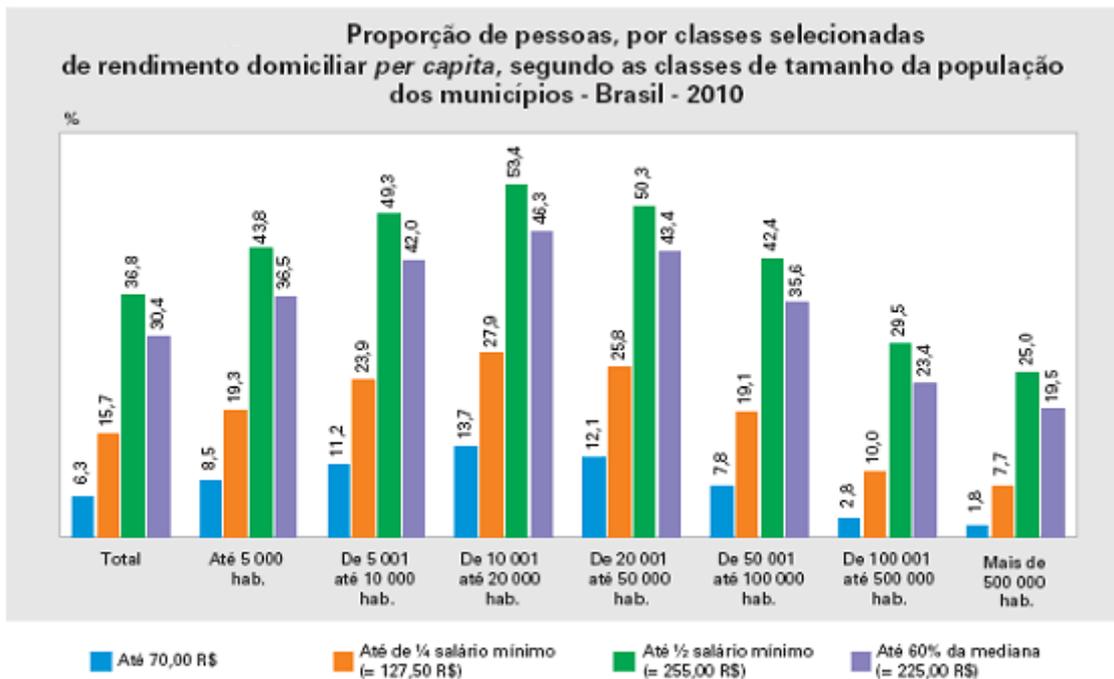
Gráfico 1 – População de extrema pobreza de Porto Alegre



Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pelo autor

Foi detectado pelo Censo 2012 que a incidência de pobreza era maior nos municípios de porte médio (10 mil a 50 mil habitantes), independentemente do indicador analisado, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Incidência de pobreza



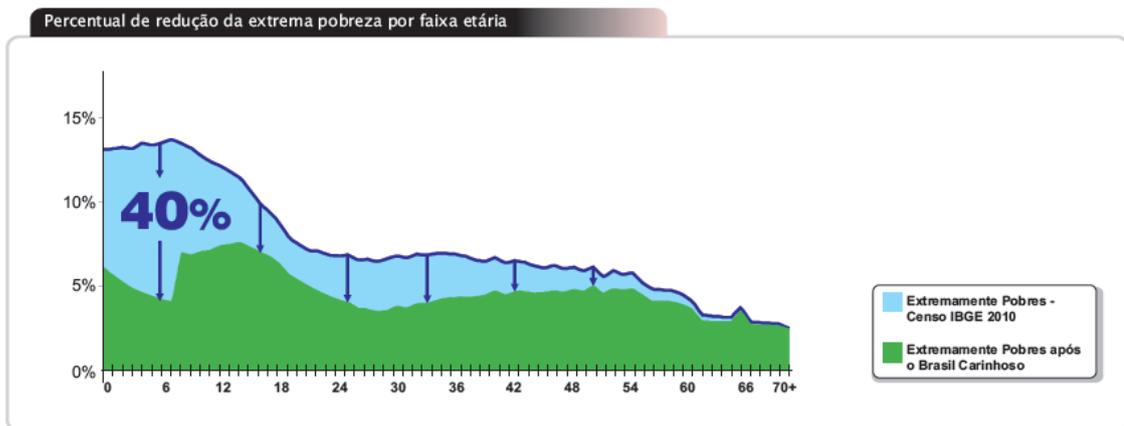
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Notas: 1. Os dados de rendimento são preliminares.

2. Excluídas pessoas sem rendimento e sem declaração de rendimento.

Com o objetivo de redução da desigualdade e da pobreza, aliado ao PBF, os formuladores de política pública implementaram o programa social Brasil Carinhoso. Logo, os índices de pobreza apresentaram variações.

Gráfico 3 – Redução da Pobreza – Após o Brasil Carinhoso



Fonte: Censo (2010). Disponível: MDS, 2010.

Pelos índices é possível comparar situações, regiões e tempos diferentes para se dimensionar a pobreza num determinado momento, sendo essa representação indispensável para a organização de um plano estratégico. Ainda, o fato de o grau de pobreza poder ser calculado para cada família permite que se estimem tanto o grau de pobreza médio do país ou de cada região como também a distribuição das famílias, segundo o seu nível de pobreza (IPEA, 2012).

3.3 Ciclo de reprodução da pobreza

No Brasil, a fome e a pobreza, embora sejam conceitos distintos, estão intimamente relacionadas. A fome prejudica a capacidade de aprendizado das crianças, reduz a produtividade de adultos ativos, faz com que as pessoas fiquem mais suscetíveis a doenças e provoca a morte prematura, perpetuando a pobreza e impedindo o crescimento econômico. A fome passa de uma geração para outra, no momento em que mães desnutridas concebem filhos com peso abaixo do normal. A fome provoca desespero, criando um ambiente favorável ao crime, à revolta e ao terror.

O combate à fome é histórico. É possível localizar, na história do Brasil, uma série de acontecimentos relacionados com a luta em torno da fome. Chegou a ocupar espaço na mídia, acarretando a comoção da opinião pública, o que veio por gerar um maior comprometimento não só do Estado, mas por toda sociedade. Consolidou, assim, o reconhecimento pelo Estado da necessidade de implementação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional fortemente apoiada na participação da sociedade brasileira.

Logo após sua eleição à Presidência, Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a intenção de dar prioridade máxima à erradicação da fome por meio da implementação do Programa Fome Zero (PFZ). De pronto, solicitou uma equipe técnica da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) para trabalhar na definição da maneira pela qual a Organização poderia dar apoio à sua operacionalização, por meio do Programa Especial de Segurança Alimentar (PESA). Foi criado, então, um grupo de trabalho intergovernamental, secretariado pela FAO, instituído para elaborar Diretrizes Voluntárias para a implementação nacional do Direito Humano à Alimentação (Relatório do Grupo de Trabalho Conjunto FAO/BID/ BIRD/Equipe de Transição, 2002).

A FAO foi criada em 16 de outubro de 1945, atuando como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas. Atualmente a FAO tem 191 países membros, mais a Comunidade Européia. A rede mundial compreende cinco oficinas regionais e 78 escritórios nacionais, sendo que no Brasil foi criado em novembro de 1979. Ela lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e da insegurança alimentar (FAO, 2012).

Já no ano de 1996, a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) realizou a Cúpula Mundial da Alimentação, conferência na qual foram aprovados uma Declaração e um Plano de Ação destinados a combater a fome no mundo (ALENCAR, 2001). Em face da situação emergencial o MDS procurou executar um projeto de cooperação técnica firmado com a FAO, sendo um projeto Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero, que apoia diretamente a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS, 2012).

Em 2008 houve uma grande crise alimentar, em face do aumento dos preços dos alimentos. Crise silenciosa, veio num crescente e houve um aumento de 60%, em razão da escassez. A previsão é de que a comida continue cara nos próximos anos e a situação é preocupante. Há esforços para tirar as pessoas da desnutrição, mas os efeitos das mudanças climáticas e o aumento do combustível influenciam nesse bojo. A crise revela a redução de investimentos na agricultura, o que reflete em todo Brasil. Apesar do retrocesso da meta daquele Governo, de reduzir pelo menos em metade a fome e a pobreza extrema, para o Brasil essa crise serviu de oportunidade, pois o Brasil mostrou capacidade produtiva. No entanto, as medidas para garantir o direito à alimentação tornaram-se ainda mais urgentes. Resta ao poder público, em conjunção de esforços, atender às famílias com maior carência alimentar de forma prioritária e compensatória (Baseado numa notícia divulgada pelo Centro de Notícias da ONU em 26/01/2011).

A pobreza no Brasil tem causa na desigualdade social, fruto de um processo de concentração de poder, de negação de direitos à população e de má distribuição de recursos.

Várias são as faces da pobreza e suas justificativas. Para algumas famílias é a falta de emprego. Outras, a falta de educação, que gera a impotência social, culminando em sua exclusão do meio. A baixa escolaridade, ou seja, esta falta cultura é transmitida muitas vezes de pai para filho, criando um ciclo intergeracional de sua reprodução.

É preciso criar condições para que o filho do pobre termine a educação básica, dessa forma há a progressiva iniciação de eliminação da pobreza no país. Quebrar o ciclo pobreza também depende de educação.

Cumprе ressaltar que qualquer intenção no sentido de combater de forma efetiva as causas que geram a pobreza no Brasil sem mudar o próprio entendimento do que é pobreza e compreender seu caráter multidimensional será insólito. Ela não pode ser encarada apenas como falta de recursos e deficiência de renda, porque em sendo assim, bastaria o argumento de que o desenvolvimento econômico, gerando o aumento progressivo da riqueza social, seria suficiente para combatê-la, o que não satisfaz. Numa visão mais ampla, numa perspectiva do paradigma do desenvolvimento humano, não apenas econômico, a pobreza é um estado de “desempoderamento”, de privação de capacidades de acesso e de oportunidades,

um estado de restrição às disponibilidades de recursos e à cidadania (BRASIL, 2006).

Para romper esses ciclos, o Estado precisará investir em incentivos a indústrias, educação, saúde e infraestrutura e em um plano de desenvolvimento para as áreas mais carentes. Especificamente, faz-se necessário, entre outras medidas e ações, o incentivo ao acesso das famílias pobres e extremamente pobres aos cuidados básicos de saúde, de vigilância alimentar e nutricional e também a uma educação de qualidade.

Nesta senda, entra o PBF como um ambicioso plano para romper o ciclo da pobreza intergeracional.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF se constitui como estratégia cooperada e coordenada entre os entes federados para o combate à pobreza, a promoção da inclusão social e o apoio às famílias em situação de vulnerabilidade. Propondo-se a atender às famílias abaixo da linha da pobreza unificando os programas existentes anteriormente, quais sejam: Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11/04/2001) que era administrado pelo Ministério da Educação, Bolsa Alimentação (MP nº 2.206, de 06/09/2001), mantido pelo Ministério da Saúde, que após passou a ser denominado Cartão Alimentação (Lei nº 10.689, de 13/06/2003) e o Auxílio Gás (Decreto nº 4.102, de 24/01/2002), mantido pelo Ministério de Minas e Energia (MDS 2012). Ele nasceu destas experiências anteriores e fez parte de uma estratégia chamada Fome Zero, impulsionada pelo governo federal, que trabalha na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

O PBF encontra-se condicionado às possibilidades orçamentárias. A Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que o cria, estabelece em seu artigo sexto, parágrafo único:

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa. Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Com a missão de promover o desenvolvimento social de combate à fome visando a inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a segurança alimentar e nutricional uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias foi criado o Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome (MDS) em 23 de janeiro de 2004 (Secretaria de Nacional de Renda e Cidadania-2004) (MDS 2012).

O MDS, então, supervisiona, controla e avalia a execução do programa de transferência de renda, o Bolsa Família (MDS 2012).

O MDS atua através das Secretarias Executivas, SENARC, SAIP, SESA, SAGI, SNAS. A gestão do PBF é de responsabilidade do SENARC, o qual foi criado junto com o MDS em 2004. A SENARC também faz articulação do PBF com programas de transferência de renda federais, estaduais e municipais (MDS 2012).

A gestão do PBF é realizada pela secretaria da área onde está localizado o Programa, no caso de Porto Alegre pela Fundação de Assistência Social e Cidadania, sendo realizado o cadastro das famílias especificamente pelas equipes dos Centros de Referência de Atendimento Social – CRAS. Esse Centro assume a interação política entre a prefeitura, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o governo Estadual para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único.

O PBF tem um viés emergencial, que seria a transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde, e outro a longo prazo, relativamente a educação infanto-juvenil.

A Legislação em relação ao tema inicialmente foi a Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro e 2003, posteriormente adveio a Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, logo após o Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004.

Ainda nesse ano (2012) entrou em ação o Brasil Carinhoso, o qual integra o Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2 de junho de 2011, reforça a transferência de renda e fortalece a educação, com aumento de vagas nas creches e cuidados adicionais na saúde, incluindo a suplementação de vitamina A, ferro e medicação gratuita contra asma (MDS, 2012).

No Município de Porto Alegre, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em jun/2012 era de 85.636 dentre as quais: 48.170 com renda per capita familiar de até R\$70,00; 66.347 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00; 77.892 com renda per capita até meio salário mínimo (MDS, 2012).

No CRAS-Centro os beneficiários totalizam 2.413, dados do início do segundo semestre de 2012, sendo que 19 benefícios estão suspenso por descumprimento das regras (SIBEC, 2012).

Beneficiários do Programa Bolsa Família receberam, em setembro/2012, R\$ 2 (dois) bilhões do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O programa de transferência de renda alcançou 13,7 milhões de famílias em todo o país. O valor médio pago no mês chegou a R\$ 149,88 (MDS, 2012).

Existem cinco tipos de benefícios, estabelecidos pela Lei 10836/04, que variam em valores e também de acordo com a característica da família (MDS, 2012):

O Benefício Básico: o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 70 per capita, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes.

Benefício Variável: o valor é de R\$ 32,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 per capita, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis, ou seja, até R\$ 160,00.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): é concedido valor de R\$ 38,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJs.

Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): pago às famílias dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família causasse perdas financeiras.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP): pago às famílias com crianças de zero a seis anos, que mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 70,00). O valor do benefício correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 70,00 mensais por pessoa.

Tabela 1 - Famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70 por pessoa

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
G	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: MDS (2011)

Caso a família não estiver recebendo os cinco benefícios variáveis, também recebe outro benefício variável por passar a contar com um novo membro, o bebê de até seis meses. Sendo digno de nota asseverar que o benefício variável à gestante e o benefício variável nutriz serão considerados no limite de cinco benefícios variáveis por família (MDS, 2012).

Tabela 2 - Famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$ 140 por pessoa

Número de gestantes, nutriz, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: MDS (2011)

Só no Rio Grande do Sul foi entregue R\$ 64.475,808,00 para 455.491 famílias, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Folha de Pagamento Bolsa Família - Set/2012

Estados	Famílias	Valor Total (R\$)*	Valor Médio (R\$)	Estados	Famílias	Valor Total (R\$)*	Valor Médio (R\$)
Distrito Federal	98.936	12.152.116,00	122,83	Alagoas	431.803	66.344.164,00	153,64
Goiás	343.758	47.244.352,00	137,43	Bahia	1.788.589	267.449.404,00	149,53
Mato Grosso	181.116	25.958.494,00	143,33	Ceará	1.095.136	165.082.986,00	150,74
Mato Grosso do Sul	139.211	20.827.458,00	149,61	Maranhão	943.858	159.381.807,00	168,86
Centro-Oeste	763.021	106.182.420,00	139,16	Paraíba	502.280	77.250.620,00	153,80
Acre	70.049	14.631.174,00	208,87	Pernambuco	1.140.734	165.792.032,00	145,34
Amapá	53.043	9.631.256,00	181,57	Piauí	451.433	72.554.617,00	160,72
Amazonas	329.257	60.241.362,00	182,96	Rio Grande do Norte	360.265	53.063.848,00	147,29
Pará	806.466	134.787.846,00	167,13	Sergipe	265.784	39.329.282,00	147,97
Roraima	46.792	8.040.195,00	171,83	Nordeste	6.979.802	1.066.248.760,00	152,76
Tocantins	137.560	21.989.430,00	159,85	Espírito Santo	197.221	26.673.860,00	135,25
Norte	1.559.209	266.357.847,00	170,83	Minas Gerais	1.176.844	165.776.710,00	140,87
Paraná	439.923	58.621.153,00	133,25	Rio de Janeiro	779.911	113.206.224,00	145,15
Rio Grande do Sul	455.491	64.475.808,00	141,55	São Paulo	1.229.870	168.957.520,00	137,38
Santa Catarina	143.218	20.517.524,00	143,26	Sudeste	3.303.846	474.614.314,00	140,26
Sul	1.038.632	143.614.485,00	138,27	Brasil	13.724.590	2.057.017.826,00	149,88

*Inclui valores de pagamento do benefício do Brasil Carninho (Benefício para Superação da Extrema Pobreza-BSP)

Fonte: MDS (2012)

Por fim, o valor do benefício depende das informações do Cadastro Único. A composição familiar e a renda declarada determinam o valor do benefício da família. Desta forma, é possível haver duas famílias com a mesma composição, recebendo benefícios de valores diferentes. Isto porque a renda e a composição familiar determinam o valor do benefício (MDS, 2012).

4.1 Condicionalidades do programa bolsa família

As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos (MDS, 2012).

Entendidas como ações obrigatórias, ou seja, as condicionalidades são ações que as famílias devem, obrigatoriamente, cumprir para permanecer no Programa (MDS, 2005). Elas são impostas na maioria dos casos dos beneficiários do Programa. A justificativa seria a de incentivar a demanda por serviços sociais como a saúde e educação, bem como, como já salientado ampliar o acesso aos direitos sociais básicos.

As condicionalidades do PBF conforme o artigo 3º da Lei 10836 de 09 de janeiro de 2004 e artigos 27 e 28 do Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004 são as seguintes (MDS, 2012):

I – na área da saúde:

- a) Acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos;
- b) As mulheres na faixa de 14 a 44 anos devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

II – na área de educação:

- a) Para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade, devem estar matriculados e com frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal;
- b) Para os adolescentes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

III – Na área de assistência social:

- a) crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

O poder público deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades (MDS, 2012).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) faz o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento deve ser feito intersetorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social (MDS, 2012).

Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são (MDS, 2012):

- a) monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa;
- b) responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis;
- c) identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Esses acompanhamentos acontecem conforme calendários previamente acordados pelas áreas envolvidas, os quais definem os períodos em que os municípios devem realizar o acompanhamento das famílias e os registros das informações relativas a cada condicionalidade. Essas informações devem constar em seus respectivos sistemas informatizados, para haver um melhor controle em sede de gestão.

As condicionalidades, se prestadas aos beneficiários com qualidade e regularidade, deveriam garantir o bem-estar a longo prazo e as condições necessárias para romper o ciclo intergeracional de pobreza (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

No Município de Porto Alegre, em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de Maio/2012, atingiu o percentual de 97,09%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 50.126 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 51.629. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 82,11%, resultando em 5.091 jovens acompanhados de um total de 6.200 (MDS, 2012). Com relação ao acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de jun/2012, atingiu 52,91 %, percentual equivale a 16.392 famílias de um total de 30.981 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (MDS, 2012).

O não cumprimento das condicionalidades impõe sanções que estão previstas na Portaria nº 321, de 29 de Setembro de 2008, vão desde a notificação da família, suspensão temporária do benefício, até o cancelamento se o descumprimento for reiterado, por cinco vezes. O MDS estabeleceu quais são os motivos justificáveis e não justificáveis, taxativamente: Os justificáveis são: Doença do aluno (comprovada ou avaliada pela escola); Doença ou óbito na família (comprovada/avaliada pela escola); Inexistência da oferta de serviço educacional; Fatores impeditivos da liberdade de ir e vir (enchentes, falta de transporte, violência urbana na área escolar e calamidades) (MDS, 2012). Os não justificáveis são: Gravidez precoce; Mendicância/Trajectoria de rua; Negligência de pais ou responsáveis; Trabalho infantil; Violência e exploração sexual; Violência doméstica; Sem motivo identificado (MDS, 2012).

Há um esforço do governo para que um maior número de acompanhamento seja realizado, a fim de ser cumprida a meta geral, cujo ênfase é, além da saúde, a educação. Sendo assim registrado o cumprimento, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 - Calendário anual (2012) para o registro da condicionalidade da frequência escolar no sistema do MEC

Período de Aula	Data de aberturado sistema	Data de fechamento do sistema
Fev./Mar	15/3/2012	29/4/2012
Abr./Mai.	18/5/2012	29/6/2012
Jun./Jul.	20/7/2012	29/8/2012
Ago./Set.	20/9/2012	29/10/2012
Out./Nov.	16/11/2012	22/12/2012

Fonte: Dados do MDS 2012

4.2 Bem estar social

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais indispensáveis [...]”. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 25, 1, adotada e proclamada pela resolução 217 A, III, da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948).

Após muitos anos de luta e reivindicações da classe dos pobres e trabalhadores para implantação de um sistema de igualdade, ou seja, em que todos os indivíduos passassem a ser vistos como cidadãos iguais, independentes e responsáveis pelo seu próprio sustento, isso a partir dos anos 30 e pós-Segunda Guerra Mundial, constituiu-se o Estado de Bem-Estar Social (COELHO, 2009).

Esse Estado sucedeu o Estado liberal, intervindo por meio de políticas públicas no mercado a fim de assegurar aos seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem estar (COELHO, 2009).

Nesse período, então, criou-se a possibilidade de implementação de políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, sendo estabelecido um conjunto de direitos sociais universais, tais como: emprego, moradia, educação,

saúde, transporte, sendo esses reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado (COELHO, 2009).

E contra essas experiências das políticas sociais universais, garantidas por aquele Estado, que surgiram as primeiras iniciativas de caráter neoliberal, que negam o social reconhecido e regulado pelo Estado e propõem a sociedade livre que seria regulada pelo mercado e pelas escolhas e iniciativas dos indivíduos. De tudo isso, a partir de 1980 as reformas neoliberais começaram a ser aplicadas praticamente em todo o mundo capitalista. Em que pesem as diferenças locais e de culturas, isso gerou o aumento das disparidades de renda entre ricos e pobres. Outro fenômeno que emergiu em razão disso foi a globalização, a qual se originou da combinação entre a implementação das reformas neoliberais a nível mundial e as mudanças tecnológicas trazidas pela terceira revolução industrial, tais como: o desenvolvimento da informática e das tecnologias da informação. Por um lado ensejou a integração dos mercados de bens, serviços e capitais, mas pelo outro, a globalização oportunizou a desregulamentação e integração dos mercados bancários e financeiros, tornando a sociedade vulnerável (COELHO, 2009).

Disso se pode concluir que haveria uma expectativa de que o Estado poderia começar um progressivo fortalecimento que pendesse a um retorno ao Estado de bem-estar social. Contudo, foi a partir dos anos 1990 no Brasil que o neoliberalismo se impôs e conseguiu se tornar hegemônico no âmbito mundial.

Faz-se oportuno a nota de que também o neoliberalismo reduz o indivíduo a mero consumidor, priorizando não a liberdade do indivíduo, mas sim a liberdade econômica das grandes organizações. Baseia-se praticamente na desigualdade social (GIRON, 2008).

No Brasil a pobreza cresceu e o bem estar sofreu grande desgaste. Razão da iniciativa do Governo em distribuir renda para fazer frente à pobreza, na busca da organização da sociedade, tendo em seu centro prioridades sociais e uma política social para satisfazer as necessidades humanas, lançando bases para fortalecer a dignidade dos indivíduos.

O que estaria buscando o indivíduo ao procurar o PBF além de sair da pobreza para uns ou extrema pobreza para outros, poderia ser um amparo a sua melhor qualidade de vida, para aqueles que o buscam apenas como auxílio. Felicidade e bem-estar. Ou ainda, como uma abordagem objetiva de qualidade de vida, a saúde, por exemplo. Por outro lado, no enfoque da perspectiva subjetiva de

qualidade de vida, incluindo-se nela satisfação com a vida, levando-se em conta, em avaliações individuais, diferenças culturais na percepção do padrão de vida, o pleno bem estar.

Hoje o PIB *per capita* é a medida de bem-estar social mais usada, que por construção não se importa com as diferenças entre pessoas, apenas com a soma das riquezas produzidas (IPEA, 2011).

Dentro deste contexto, a ajuda social do PBF, considerada transitória e residual, tornou-se para muitas famílias e pessoas a fonte importante de renda, para a reestruturação do estado de bem-estar. Passa então a distribuição de renda a ser um quesito fundamental nesta proposta de política social.

Em última análise, o bem estar não estaria apenas no âmbito alimentar e sim no estado de espírito que a alimentação proporciona, não só na saúde, mas na segurança de se estar protegido de doenças, não só na educação básica oferecida, mas na expectativa de condições melhores para o futuro, ou seja, a verdadeira satisfação do indivíduo.

4.3 Pesquisa

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, buscando obter resultados aprofundados através da averiguação com certo número de pessoas. Na abordagem qualitativa, o pesquisador procura aprofundar-se na compreensão dos fenômenos que estuda – ações dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente e contexto social – interpretando-os segundo a perspectiva dos participantes da situação enfocada, sem se preocupar com representatividade numérica, generalizações estatísticas e relações lineares de causa e efeito. Assim sendo, a interpretação, a consideração do pesquisador como principal instrumento de investigação e a necessidade do pesquisador de estar em contato direto e prolongado com o campo, para captar os significados dos comportamentos observados, revelam-se como características da pesquisa qualitativa (ALVES, 1991; GOLDENBERG, 1999; NEVES, 1996; PATTON, 2002).

Disso pode-se dizer que abordar um problema qualitativamente pode ser uma forma adequada para conhecer a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 1999).

O campo de pesquisa foi no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O CRAS atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social.

Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos (MDS, 2012).

A escolha metodológica que norteou a pesquisa realizada centrou-se na busca da interpretação de dados e possível compreensão sobre se o cumprimento das condicionalidades estaria garantindo o bem-estar e oferecendo as condições necessárias para romper o ciclo de pobreza.

O questionário aplicado foi o seguinte:

- a) Se a inserção da família no PBF apresentou redução ou satisfaz a falta de alimentação no lar promovendo o bem estar social?
- b) Com relação às condicionalidades (educação e saúde) é de fácil acesso? Se possibilitou o acesso e a inserção nos serviços sociais básicos?
- c) Se essa dinâmica (condicionantes) traz mais coisas boas ou mais coisas ruins?
- d) Se concorda ou não que os objetivos estão sendo alcançados (objetivo de ajudar no combate à pobreza)?

Essas questões foram colocadas de forma simplificada a um grupo de pessoas (18 pessoas), usuárias do PBF cadastradas no CRAS-Centro. Cumpre consignar que no período em que foi realizada a pesquisa de campo em torno de 60 pessoas foram consultadas se queriam participar da pesquisa. A maioria se negou, apresentando justificativas variadas, desde a falta de tempo até o receio de estar sendo avaliada sobre a permanência do benefício. O usuário quando chega ao CRAS deve passar por duas triagens, uma inicial de identificação e outra no cadastro, seja para inscrição ou regularização. Entendemos que isso fez com que, embora fosse esclarecida a finalidade da pesquisa, a maioria negasse a participação.

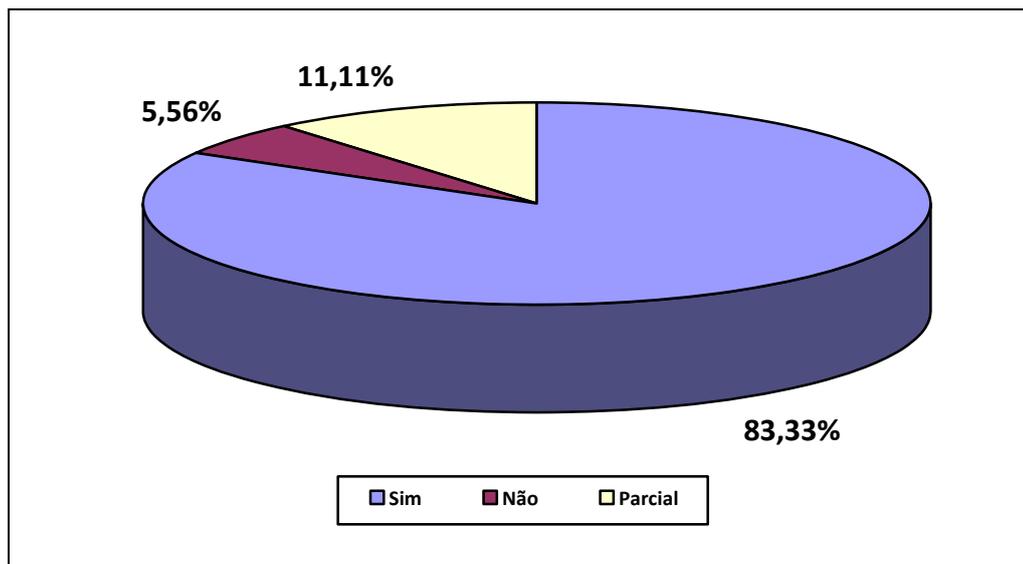
As primeiras constatações e análises do perfil dos usuários entrevistados foram:

- a) A maioria dos titulares do PBF é composto de mulheres (94%);
- b) 11% são mães solteiras;
- c) 17% têm menos de três filhos;
- d) 5% das mulheres têm 8 filhos
- e) Os entrevistados têm idade entre 17 a 48 anos.

Durante esse período foi oportunizado conhecer a realidade de algumas famílias beneficiadas pelo programa e de constatar diferentes vivências. Daqueles que se enquadravam desta análise, já que nem todos usuários entrevistados deveriam cumprir condições para obter o benefício, ora por não terem filhos, ora por não estarem sob sua guarda, percebeu-se que a participação no PBF trouxe resultados na melhoria das condições de vida daquelas famílias.

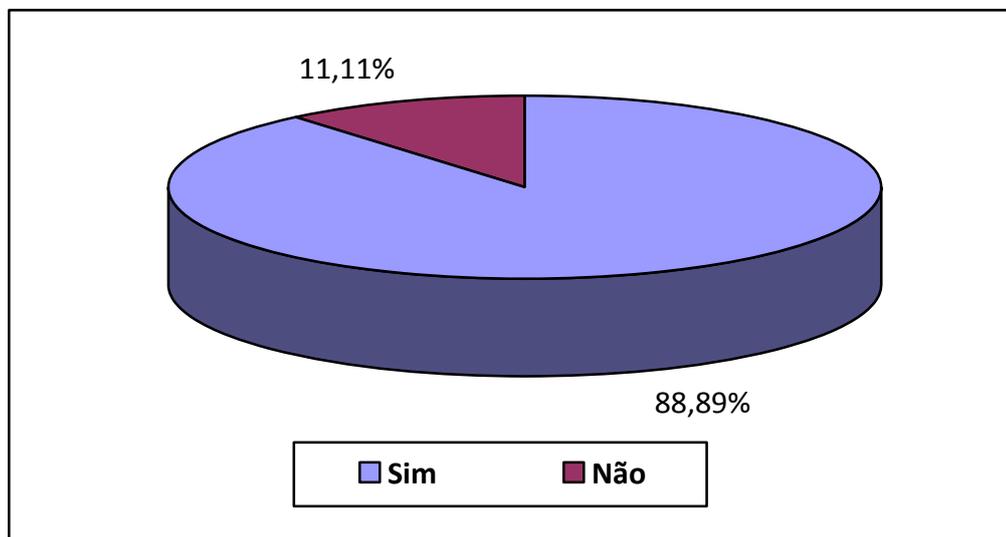
Ao primeiro questionamento, 83,33% responderam sim. A inserção no PBF satisfaz a falta de alimentação no lar promovendo o bem estar social. Algumas observações foram colocadas, a mais relevante foi: “se não fosse isso não estaria sobrevivendo”. Alguns recebem como complemento de renda e pretende se desvincular, assim que apresentarem condições.

Gráfico 4 – Representação – Satisfação – Bem estar social



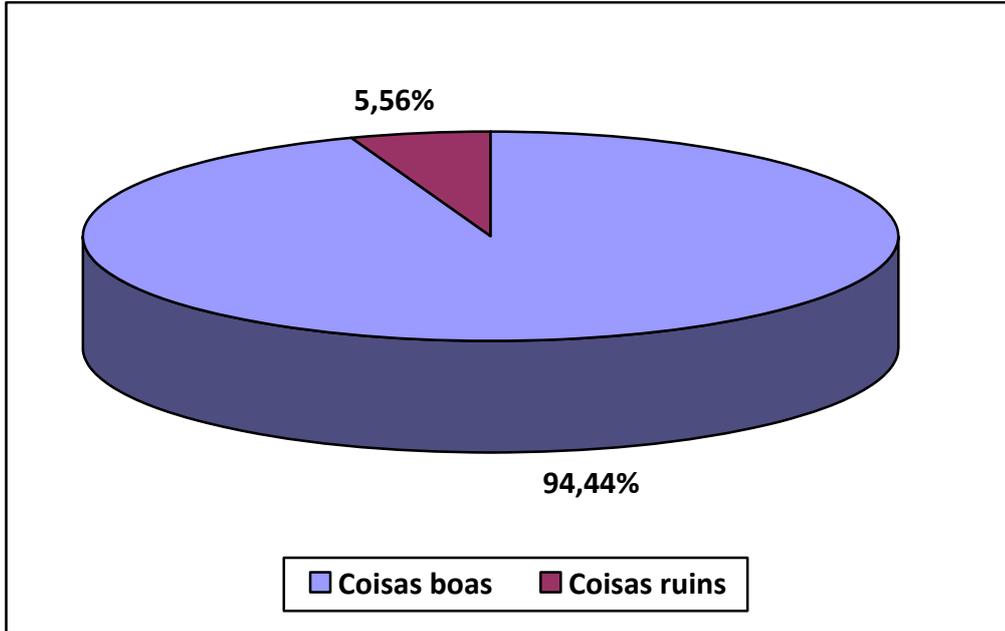
Ao segundo questionamento com relação às condicionalidades (educação e saúde) 88,89% afirmaram ser de fácil acesso. Surgiram alguns dados interessantes, sendo dignos de nota alguns relatos, embora isolados: “é um programa bom, mas tem muita burocracia”, dado por uma avó que cria 8 netos, pois a mãe apresenta problemas de drogadição. “Tomei mais compromisso de ir ao posto médico levar meu filho”, relato proferido por uma mãe de 17 anos. “Ainda não sei ao certo o período que tenho que levar ao posto, não é claro o prazo, não tem carteirinha”, aduziu uma mãe de 24 anos. “Agora levo e trago a minha filha à escola e não deixo faltar, ela quer faltar”, relatou uma mãe de 48 anos.

Gráfico 5 – Condicionalidades – Acesso ao PBF



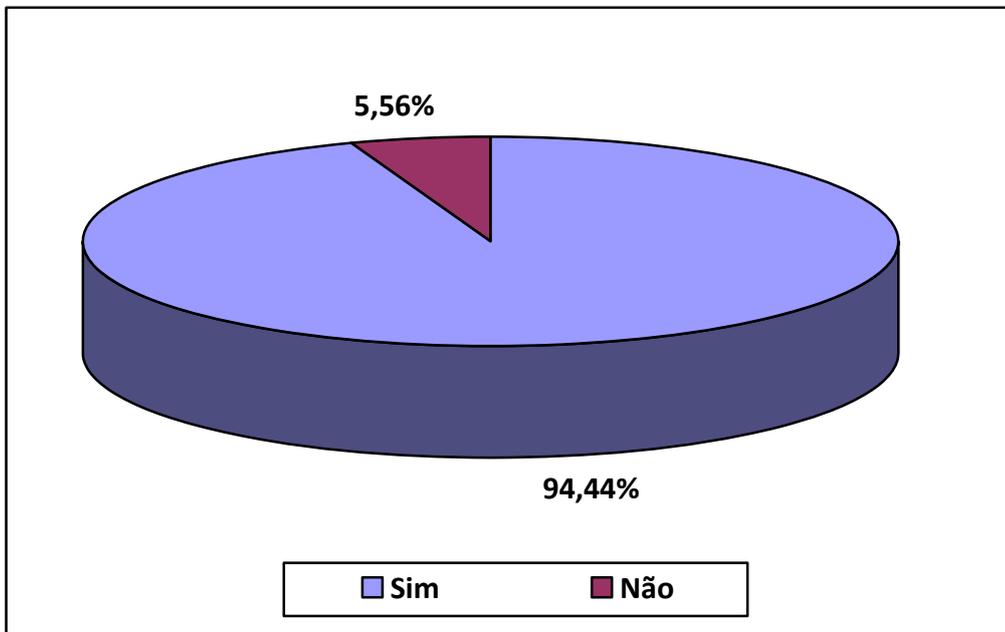
Ao terceiro questionamento 94,44% respondeu que o PBF traz mais coisas boas do que ruins.

Gráfico 6 – Representação – Avaliação do PBF



Ao quarto questionamento, se os objetivos estão sendo alcançados, no tocante ao combate à pobreza, 94,44% respondeu sim. Acrescentou um usuário: “tira a gente da miséria”.

Gráfico 7 – Combate a pobreza - PBF



Por fim, cumpre consignar que as pessoas que participaram da pesquisa mostraram estar satisfeitos em contribuir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família é considerado a peça mais importante da iniciativa do governo federal destinada a combater a fome e seus determinantes estruturais e conjunturais. O Programa articula-se entre os três níveis governamentais: municipal, estadual e federal em torno de uma política emergencial de combate à fome, da construção de uma política integrada de segurança alimentar, do direito ao alimento e da implementação de um conjunto de políticas públicas dirigidas a uma população mais carente de renda.

O PBF foi considerado referência mundial pelos especialistas da FAO por ser um instrumento efetivo para promover a capacitação econômica das comunidades que é, na prática, o caminho da inclusão social. Não foi diferente a constatação desta pesquisa, apontando como positivo o foco na família para reduzir a pobreza e impulsionar o desenvolvimento ao exigir contrapartida.

Na reflexão procuramos expor a base dos direitos dos indivíduos, à luz do direito constitucional, enfocando o direito à educação, saúde e alimentação. Trazendo à baila os direitos sociais, uma vez que as políticas públicas devem respeitar e promover os direitos fundamentais, atingindo os princípios de justiça enunciados na Constituição. Essas ações sociais de transferência de renda são essenciais para se promover o desenvolvimento que atinja a todos, atendendo assim a dignidade da pessoa humana.

Destacamos que a retomada da pobreza como questão social a ser enfrentada pelo poder público indica um desenho promissor para a conformação dos direitos sociais entre nós.

O PBF exige das famílias beneficiadas o cumprimento de uma série de condicionalidades. Sendo que o problema de pesquisa foi centrado na questão do cumprimento das condicionalidades, especificamente se aquelas estariam garantindo o bem-estar e oferecendo as condições necessárias para romper o ciclo de pobreza.

Nesse sentido, procurou-se ao longo deste trabalho de pesquisa junto a uma unidade que atende diretamente os usuários do programa, Centro de Referência de Assistência Social, investigar se houve redução da falta de alimentação, bem como se a dinâmica do acesso à educação e à saúde estaria atendendo a finalidade que

se propunha e se estaria gerando bem estar social. As condicionalidades, da forma como estão dispostas no PBF, apontam alguns avanços no sentido de cobrar a responsabilidade do Estado em garantir o acesso às políticas educacionais e de saúde à população mais empobrecida do país, mas, ao mesmo tempo, podendo se transformar, na alavanca para romper o ciclo da pobreza.

No decorrer do trabalho o estudo revelou que, criado como estratégia do enfrentamento da pobreza, o Programa Bolsa Família está atacando uma dimensão do problema, qual seja: a renda. Nisso a política pública de combate à pobreza está sendo eficiente, pois além de bem focalizada, também está conseguindo trazer bem estar àqueles beneficiados.

Os resultados deste estudo revelam como resposta ao problema colocado, a importância das condicionalidades, que ganham força quando ancoradas na oferta de programas complementares tais como: programas de geração de emprego, cursos profissionalizantes, microcrédito, e apoio a iniciativas de economia solidária, entre outros, como estratégia operacional para o desenvolvimento e autonomia das famílias. Como literalmente colocado pelos entrevistados o PBF satisfaz a falta de alimentação no lar promovendo o bem estar social. Com relação às condicionalidades, no que se refere à educação e à saúde afirmaram ser de fácil acesso, que traz coisas boas, a satisfação, combatendo a pobreza.

A superação da pobreza é pretendida através da ruptura da transmissão intergeracional, é o que se quer e o que se vislumbra em face da aplicação positiva da estudada política pública.

Uma diretriz clara e pautada para atuar sobre as causas da precariedade de inserção da população adulta no circuito produtivo também desempenharia um apoio para o desenvolvimento da questão social, mas nesse momento em que pretendemos enfrentar a pobreza, é inegável a importância da intervenção operada através da transferência de renda de forma emergente nesta sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Álvaro Gurgel. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 44, n. 1, Jan./June 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292001000100009&script=sci_arttext&tling=es>. Acesso em: 9 jan. 2013.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO E MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, n. 1258).

BRASIL. Constituição Federativa da República do Brasil, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jun. 2012.

BRASIL. Decreto 3.934, de 20 de setembro de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3934htm.htm>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Decreto n. 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: 05 jun. 2012.

BRASIL. Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011, que determina um reajuste médio de 19,4% nos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7447.htm>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Instrução normativa nº 004, de 14 de outubro de 2011. Estabelece os procedimentos operacionais necessários para a utilização da Versão 7 dos Formulários e do Sistema de Cadastro Único, nos casos de exclusão de dados cadastrais e de mudança da família de município, em observância à Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/instrucoesnormativas/2011/Instrucao%20Normativa%20004%20-%202014%20out%202011%20-%20DECAU%20-%20Versao%207%20.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL. Lei 10.219, de 11 de abril de 2001 - cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola” e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Lei 10.453, de 12 de maio de 2002 que institui o Programa Federal “Auxílio Gás”, autoriza a concessão de subsídios ao preço do gás liqüefeito de petróleo - GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado Auxílio-Gás. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10453.htm>. Acesso em: 07 jun. 2012.

BRASIL. Lei 10.458, de 14 de maio de 2002. Institui o Programa Bolsa Renda para agricultores e familiares atingidos pelos efeitos de estiagem nos municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10458.htm>. Acesso em: 07 jun. 2012.

BRASIL. Lei 10689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – “Carta Alimentação”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL. Lei 10836, 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/l10.836.htm>. Acesso em: 05 jun. 2012.

BRASIL. Lei 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 02 out. 2012.

BRASIL. Lei 8080, de 19 de Setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: **VADE MECUM 2011**. 7. ed. Nylson Paim de Abreu Filho (Org.). Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

BRASIL. Medida Provisória 2.206, de 06 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/>>

medidaprovisoria-2206-1-6-setembro-2001-395378-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/saude/atendimento>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

BRASIL. Portaria 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL. Portaria 458, de 4 de outubro de 2001. Estabelece diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acao-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2001/Portaria%20no%20458-%20de%2004%20de%20outubro%20de%202001.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL. Portaria GM/MD551 de 09 de novembro de 2005 regulamenta a gestão as Condicionalidades do PBF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acao-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20551%2009-11-05.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL. Portaria MDS n. 177, de 16 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acao-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BRASIL. Portaria nº 274, de 10 de outubro de 2011. Altera a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, para prever a publicação de instruções normativas que fixem procedimentos a serem observados nos casos de exclusão de cadastros e mudança de domicílios pelas famílias beneficiárias. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acao-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20de%20Alteracao%20da%20Portaria%20n%20177-2011%20-%20Preve%20procedimento%20Exclusao%20Mudanca%20v6%20e%20v7%20-%2026out2011.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 12. tir. Rio de Janeiro: Campus, 1992

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: CAPES: UAB, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE Eletrônica**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2012.

DALLARI, S. G.; FORTES, P. A. C. Direito sanitário: inovação teórica e novo campo de trabalho. In: FLEURY, S. (Org.). **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Editora Lemos, 1997.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300009>. Acesso em: 22 ago. 2012.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório PIDESC**. Disponível em: <<http://www2.idh.org.br/relatorio.htm>>. Acesso em: 2 set. 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIRON, Graziela Rossetto. **Revista de Educação-PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 17-26, jun. 2008.

HERRERA, Joaquim Flores. **Teoria crítica dos direitos humanos**. Ed Lumen Juris, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEGUIZAMON, Sonia Alvarez. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino americano. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antônio David (Orgs). **Produção de pobreza e desigualdade social na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/CLACSO, 2007.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito?** São Paulo: Brasiliense, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação. Disponível em: <<http://www.unric.org>>. Acesso em: 15 set. 2012.

_____. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação (art.11)**. Comentário geral n. 12. Genebra: ONU, 1999.

_____. **FAO: experiência brasileira na Cooperação Sul-Sul é estratégica na luta contra a fome na América Latina e Caribe**. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/>>. Acesso em: 2 set. 2002.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSM; (Brasília): CAPES:CAPES: UAB, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) et. al. **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas considerações em torno do conteúdo, da eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em: 26.08.2012

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez Editora.

SUPLICY, Eduardo. **Renda básica de cidadania**: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM-Pocket, 2006.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Petrópolis, 2002.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur - Rev. Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 3, n. 4, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 out. 2012.