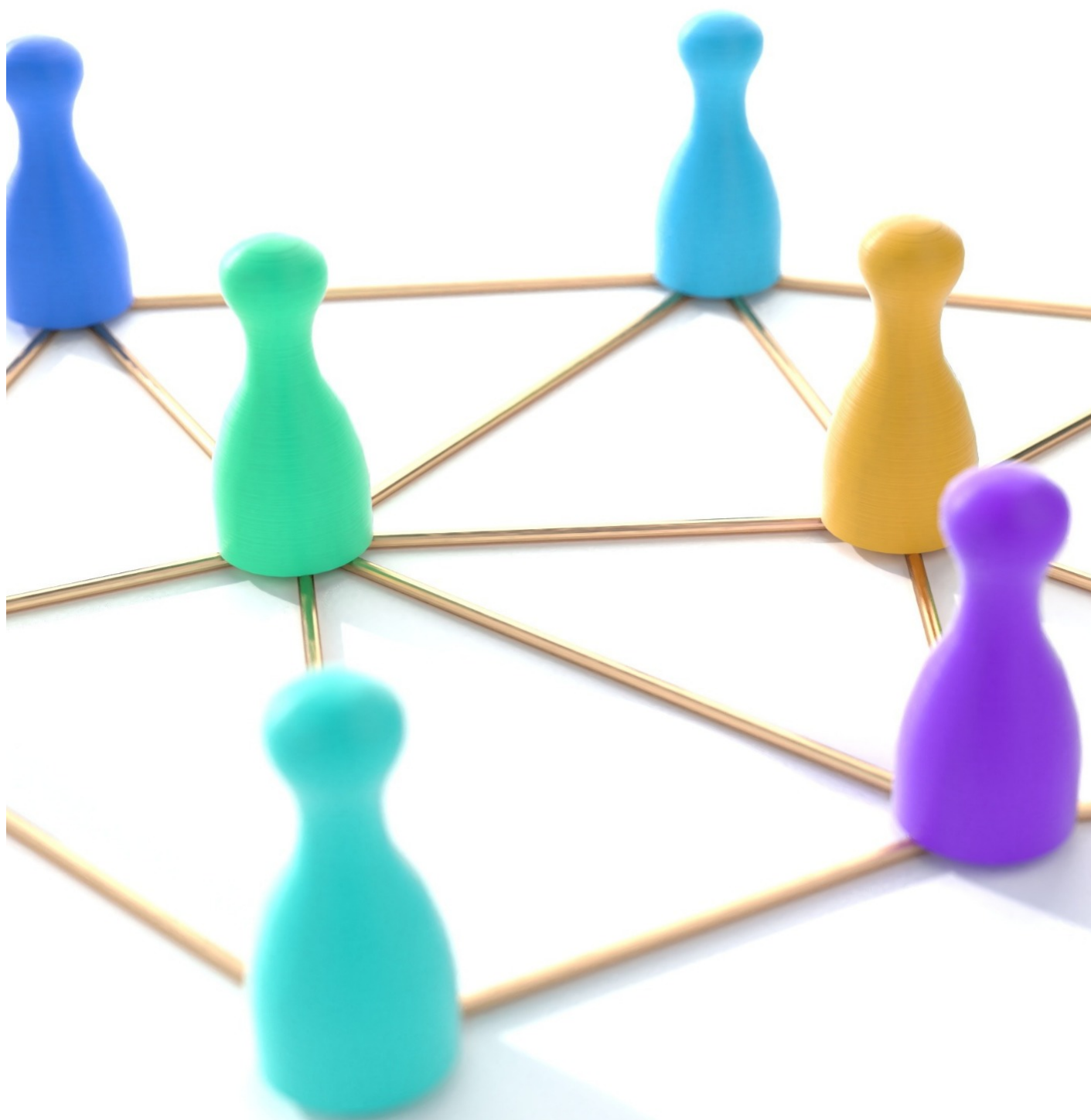


A CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

Carlúcio Germano da Silva



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

CARLÚCIO GERMANO DA SILVA

A CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
COMO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL

1ª ed.

Piracanjuba-GO
Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO

1ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SILVA, CARLÚCIO GERMANO DA
S586A A CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS GERMANO DA SILVA. – Piracanjuba-GO

Editora Conhecimento Livre, 2022

24 f.: il

DOI: 10.37423/2022.edcl591

ISBN: 978-65-5367-176-8

Modo de acesso: World Wide Web

Incluir Bibliografia

1. bolsa-família 2. políticas-públicas 3. direitos-fundamentais I. SILVA, CARLÚCIO GERMANO
DA II. Título

CDU: 340

<https://doi.org/10.37423/2022.edcl591>

O conteúdo dos artigos e sua correção ortográfica são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Corpo Editorial

Dr. João Luís Ribeiro Ulhôa

Dra. Eyde Cristianne Saraiva-Bonatto

MSc. Frederico Celestino Barbosa

MSc. Carlos Eduardo de Oliveira Gontijo

MSc. Plínio Ferreira Pires

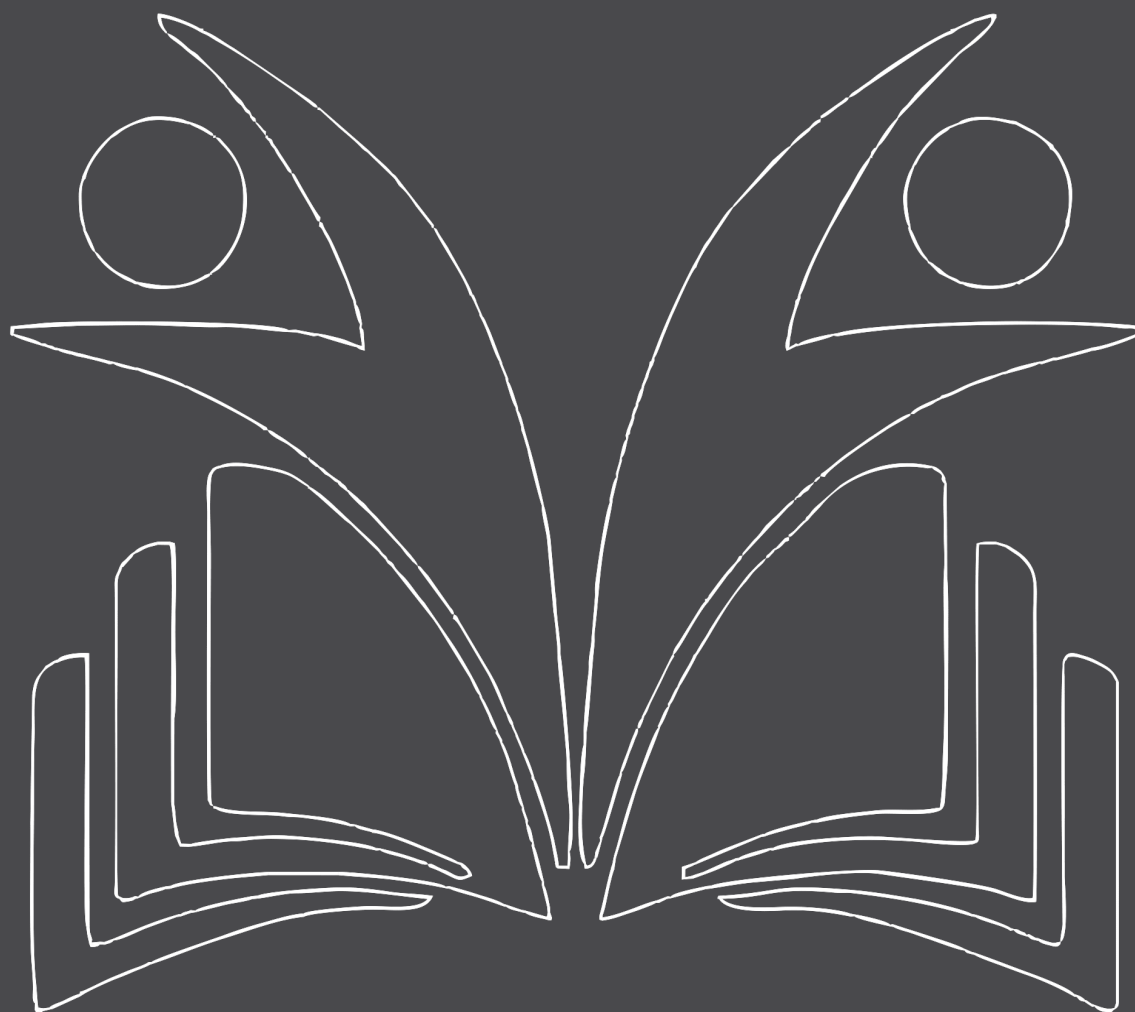
Editora Conhecimento Livre

Piracanjuba-GO

2022



10.37423/2022.edcl591



NOTA DO AUTOR

A instabilidade que assola o Brasil atualmente provoca inquietações quanto à continuidade da atuação prestacional estatal no campo social. O caso é que, num fluxo aparentemente voltado à redução do gasto público, há verdadeira limitação dos ganhos sociais experimentados na última década. Por consequência, tem-se a descontinuidade (mesmo que não o desaparecimento total) de várias políticas públicas por razões majoritariamente financeiras e político-partidárias. À vista disso, tem-se por hipótese de pesquisa que, na medida em que uma política pública logre êxito no seu mister como ferramenta de promoção dos direitos fundamentais, passa a merecer proteção jurídica especial (e não menos estratégica), de modo que se prestigie sua continuidade. Nessa esteira, servirá como parâmetro, em forma de estudo de caso, uma análise do já extinto, ou substituído, Programa Bolsa Família para avaliar se, como ferramenta de promoção dos direitos fundamentais na República Federativa do Brasil, essa política merece estar num pretenso grupo de políticas públicas que, por bem sucedidas, devem ser continuadas.

1. INTRODUÇÃO

Superada a ideia tradicional que considerava a Administração e o policy making realidades dicotômicas, o controle dos gastos públicos hoje envolve diretamente decisões que repercutem na continuidade de várias políticas públicas de caráter social. Nisso, Administração e política funcionam como abordagens transversais, interseccionais, de problemas comuns.

À vista disso, pretende-se, no presente artigo, analisar a situação do Programa Bolsa Família (PBF), de modo a verificar se (1) o BPF promove o cumprimento de direitos fundamentais e (2) se isso dá sustento à hipótese de que essa política, na medida em que exitosa, deve integrar um grupo seletivo de ações do governo que gozem de proteção jurídica e social especial, que lhe prestigie a continuidade.

Nesse sentido, cabe destacar que, embora o PBF tenha sido extinto e substituído pelo Programa Auxílio Brasil em dezembro de 2021, os dados ajuntados e passíveis de análise numa amostra substancial seriam realmente os do Bolsa Família, pelo que se procede a avaliação desse programa mesmo que extinto.

A análise do quadro histórico faz-se possível a partir da base de dados construída pela gestão do Programa Bolsa Família, o qual, no entender da ONU e FMI, teve forte influência no desenvolvimento nacional brasileiro sob o corte temporal de 2003 a 2015, quando foi feita avaliação sobre melhorias promovidas nas áreas da saúde, educação e assistência social.

Isso também se pode confirmar a partir da observação da postura adotada, inclusive, pelo governo de Michel Temer, que promoveu, em certa medida, a continuidade e até mesmo a ampliação da cobertura gerada pelo PBF¹.

O governo atual, de Jair Messias Bolsonaro, também, à sua maneira, promoveu a manutenção dos mecanismos do PBF, mesmo que com outro nome e até mesmo com a ampliação da sua cobertura.

Dito isso, cabe destacar que a Constituição da República/88 promoveu significativa mudança na questão das políticas públicas, funcionando como verdadeiro divisor de águas ao dispor que, por meio da ação estatal, devem ser resguardados direitos fundamentais, como a própria vida em seu aspecto de qualidade, a saúde, a educação e a alimentação.

À vista disso, impõe-se indagar: o Estado é livre para tirar de cena quaisquer políticas públicas? Poderia tratar a continuidade das políticas sob o espectro da discricionariedade mesmo em relação àquelas que tiveram efetividade? No caso, o Estado poderia simplesmente extinguir atividades ligadas à política do Bolsa Família, mesmo que sejam altamente exitosas na promoção de direitos fundamentais?

Nessa esteira, impende observar que a importância deste trabalho consiste justamente na sua aplicação prática ao cenário político, social e administrativo vigente no Brasil, em que, após anos de conquistas, inclusão social, transferência de renda e redução de desigualdades, a sociedade vê-se ameaçada pela ação de grupos políticos que podem, sob o pretexto democrático, fazer cessar ou retroceder o funcionamento de várias políticas essenciais à promoção de direitos fundamentais.

Para isso, parte-se de uma abordagem metodológica de estudo de caso do Programa Bolsa Família, pelo uso de estatísticas e relatórios do Governo Federal e órgãos como a ONU, FMI. O foco está justamente nas mudanças sociais implementadas pelo Programa no Brasil e em analisar se se pode ou não conceber um grupo especial de políticas públicas bem sucedidas e que mereçam proteção especial e promoção de sua continuidade e, apontando a importância desse grupo para o cumprimento dos direitos fundamentais, concluir se o Programa Bolsa Família compõe esse conjunto.

Quanto à estrutura, este trabalho compõe-se basicamente de quatro partes, além da introdução e conclusões, quais sejam: a nota metodológica, o referencial teórico e o caso do Programa Bolsa Família.

2. NOTA METODOLÓGICA

O presente artigo está estruturado sobre um conjunto de ferramentas que subsidiam a metodologia do estudo de caso, sob o formato do método exploratório, a partir de uma abordagem teórica que transpassa as fronteiras do direito público e aporta em categorias providas do estudo da administração pública (DENHARDT, 2012), colocando em confronto os ideais positivistas que sustentaram o modelo burocrático e pós burocrático brasileiro com forte viés financeiro, próximo ao que propugnaram alguns expoentes dos estudos organizacionais da estatura de White (1948) e Gulick (1937).

Essa análise pretensamente transversal e complexa, com visto a relacionar direito, administração pública e policy making, permitirá um diálogo refinado de conceitos/categorias e observações que darão sustentação ao resultado apresentado, sendo indiscutível e apriorístico assumir a relação estreita existente entre áreas como direito, política e administração pública.

Além da construção teórica, largaremos mão de dados oficiais em demonstrações gráficas, estatísticas e relatórios do Governo Federal e de órgãos como a ONU, FMI, colocando empiria em conversa com teoria. Desta forma, procura-se atender ao que postula Yin (2005), para quem o estudo de caso busca “investigar um fenômeno contemporâneo, no contexto da vida real, especialmente quando as

fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão perfeitamente delimitadas” (p. 13). Ao discutir a pertinência dos estudos de caso como “experiências únicas”, Yin (2005) afirma ainda que essas situações se justificam quando a experiência é ilustrativa.

À vista disso, considerando o caso brasileiro nesse tipo de *polities* e a boa avaliação feita mundo afora sobre os resultados logrados pela implementação da Bolsa Família, à luz do que propugnou o autor *supra*, é extremamente útil/ilustrativa aos fins científicos a abordagem aqui proposta e adequado o exemplo do Programa Bolsa Família aplicado à construção teórica aqui aplicada.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Antes de se analisar a problemática aqui proposta, faz-se necessário definir algumas categorias e apresentar base teórica que sustente a hipótese aqui aventada. Assim, nesta seção, serão abordadas questões referentes às políticas públicas, direitos fundamentais, bases constitucionais e legais à luz do que preconiza o direito, num fluxo de ideias concatenadas ao que postula a teoria das organizações sob o enfoque essencialmente político, especialmente em relação à Administração Pública.

3.1. A ADMINISTRAÇÃO E O POLICY PROCESS: A SUPERAÇÃO DE UMA DICOTOMIA

Primeiramente, convém tecer alguns comentários em relação ao que sejam e como funciona o processo das políticas públicas e quem participa dele. Nesse contexto, a literatura define três grandes fases que compõem o ciclo das políticas públicas: formação de agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação (VANMETER E VANHORN, 1975).

Objetivamente, é possível definir as etapas do *policy process* de modo que: a formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; a implementação consiste na execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação, por sua vez, incide na interrogação sobre o impacto da política, é dizer, ver se a política foi, e em que medida, exitosa (D’ASCENZI, L. & LIMA, L. L. 2013).

Em relação às políticas públicas, ensina a doutrina tradicional que há três enfoques distintos para sua abordagem, a saber *policy*, *politics* e *polity*. O entendimento da problemática proposta neste trabalho pressupõe a indispensabilidade dessa distinção, pelo que importa, a esse respeito, a lição de Frey (2000, p. 216):

- a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

- no quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Nesse aspecto, interessa-nos especialmente o conceito de políticas públicas em sua perspectiva material, substancial, como *policy* e, também, sua face processual, como *politics*.

Quanto ao ciclo das políticas públicas, o presente trabalho está justamente no campo da avaliação e o que lhe sucede (haja vista a continuidade, conforme hipótese aqui esposada, ser resultado do êxito da *policy* na efetivação de direitos fundamentais). Ora, o só fato de uma política entrar na agenda estatal já diz muito, tendo em vista a dificuldade que permeia o processo decisório no Brasil (no que não é diferente de outros países²). Por conseguinte, depois de agendada, implementada e avaliada, uma política pública que apresente resultado positivo, presume-se, não será apenas “mais uma política”, restando saber (e é a isso que nos propomos) qual o grau de importância social, política e administrativa que se lhe dará.

Noutro passo, não se pode deixar de ver, mesmo que hoje isso já esteja reduzido, por muito tempo houve separação entre política e Administração Pública, como se uma área não se envolvesse com a outra, como se trabalhassem estanques. Assim, ao estudo das organizações públicas legava-se papel instrumental, em notória falta de importância ao desfecho, às escolhas públicas do *policy making*.

O caso é que, por muito tempo, seguindo a essa polarização administração-política, considerou-se que o administrador público não faria parte do *policy process* e que atuaria, dum modo robotizado, apenas implementando a política “nos estritos termos legais”, como se não lhe coubesse nenhuma racionalidade, ou, em termos mais técnicos, assumindo-se aprioristicamente o modelo de racionalidade clássica³ (DENHARDT, 2012).

Outrossim, ainda na esteira de Denhardt (2012), no que diz com a perspectiva da política pública, superada essa traumática dicotomia com a Administração Pública, os membros das organizações públicas passam a exercer papel importante na formulação das *polities* e sua influência é amplamente sentida no design das políticas e programas e que eles continuam a dar forma às políticas por meio de seus esforços de implementação. Exatamente assim: por mais restrita que seja a implementação de uma política, como a discricionariedade é ínsita à atuação administrativa (BANDEIRA DE MELLO, 2009), sempre haverá uma zona cinzenta onde incidirá a intuição do administrador, pelo que se lhe eleva à categoria de *policy maker*. Consequentemente, extrai-se que entre administração pública e o *policy*

processo existe relação estreita, sendo este uma das áreas de atuação daquela. Por conseguinte, tem-se que o jogo administrativo envolve, também, aspectos relacionados às políticas públicas, pelo que, para bem desempenhar seu mister, o gestor público precisa eleger meios hábeis.

3.2. A RELAÇÃO DIREITO X POLÍTICA PÚBLICA X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM NOVO MODELO DE ESTADO

Alguns pioneiros nos estudos organizacionais da administração pública preferiram partir de uma análise da atuação da gestão sob o prisma isolado da eficiência, pelo que sintetizou Gulick (1937): “na ciência da administração, pública ou privada, o bem primordial é a eficiência”.

Nessa esteira, importa relacionar o estudo das organizações públicas sob o enfoque político e a atuação da Administração Pública pelas *polities*. A esse respeito, interessante o escólio de Junquillo (2010), a partir do qual se assume, neste trabalho, não uma perspectiva técnica⁴ nem também crítica⁵ das organizações públicas, mas uma linha essencialmente política, pelo que essas organizações funcionariam como uma espécie de “arena” onde a sociedade teria seu destino traçado na formação da agenda das políticas públicas.

Segundo Fábio Comparato (1997), está em voga um estilo de Estado em que as *polities* assumem o papel de ação estatal por excelência *ex vi* do modelo de Estado Constitucional. Esse quadro dá-se em contraponto à atuação legalista do tão falado Estado de Direito. É o *government by politics* versus *government by law*⁶. Ou seja, o modelo constitucional instituído para o Estado brasileiro coloca em evidência a proteção dos direitos fundamentais e isso torna-se possível através do amplo instrumental fornecido pelas políticas públicas.

Nesse diapasão, pode-se vislumbrar a Administração Pública atuando no cumprimento de seus deveres prestacionais (como manda a própria legalidade) lastreada na normatividade criada pelo direito. Triangulando essa relação, entrariam em foco as políticas públicas como ação tipicamente estatal no cumprimento de seu mister; seriam, por assim dizer: sujeito (Administração Pública) norma (Direito) e meio (Polity). Entendida essa construção triangular, entraria em cena o fim maior perseguido pela atuação do Estado, qual seja a efetivação/promoção dos direitos fundamentais.

É justamente nessa relação complexa (Direito - Política - Administração Pública) que exsurge esse novo modelo de Estado Constitucional cuja atuação para o cumprimento dos direitos fundamentais pressupõe inexoravelmente um conjunto de ações planejadas e ordenadas conforme a estrutura normativa pátria: as políticas públicas.

3.1. Direitos fundamentais e políticas públicas – uma relação de meio e fim

Antes de tudo, convém apontar o sentido teórico que assume a expressão “direitos fundamentais” em nossa ordem político-jurídica. É que, ao passo em que direitos humanos assumem uma roupagem mais internacionalista, global, os direitos fundamentais querem significar o conjunto de bens jurídicos que receberam do constituinte proteção máxima num Estado de Direito, é um conceito nacional mesmo, são postulados que foram elevados à categoria formal de norma constitucional (SARLET, 2006).

Nesse contexto, frise-se o caráter eminentemente histórico que reveste a escolha desses bens jurídicos para elevá-los à envergadura constitucional propriamente dita, sendo, assim, essa união fruto de lutas sociais perfilhadas gerações a fio, como é o caso dos direitos à vida, propriedade, liberdades, dentre outros.

Nesta altura, definido o que sejam direitos fundamentais e a acepção de políticas públicas feitas nas seções anteriores, convém teorizar a relação de meio e fim existente entre esses dois conceitos. O caso é que, principalmente por imperativo lógico, não se pode impor encargos ao gestor público sem colocar à disposição do ente encarregado mecanismos para promover a execução do plano traçado. Com isso quer-se dizer que, ao tempo em que o sistema jurídico impõe ao Estado o cumprimento de deveres constitucionais em garantia ao mínimo existencial de seus cidadãos, confere-lhe poderes para definir suas metas e objetivos, bem como traçar seus planos.

Nesse contexto, impõe-se: é livre o *policy maker* para agir da maneira que bem entende? Pode o novo eleito mudar tudo o que já encontrou construído por mero capricho e negar continuidade a meios (*rectius* políticas públicas) que foram bem sucedidos? Mais claramente, pode-se simplesmente permitir ao administrador público extinguir benefícios que servem ao cumprimento de direitos fundamentais como a vida, saúde, moradia, alimentação e educação?

Justamente aí exsurge a importância das *politiques* nesse processo de construção jurídico-social de um Estado Constitucional que atenda ao mandamento jus-natural dos direitos fundamentais, colocando-se sua promoção como pauta principal. Posto isso, impõe-se concluir que as políticas públicas revestem-se de um caráter instrumental, ancilar ao atendimento desses direitos.

Com isso não se quer dizer, por óbvio, que as políticas públicas sejam tema de menor importância. Ao contrário. Justamente por estarem tão intimamente ligadas aos direitos fundamentais (bens de

máximo valor num Estado Constitucional), é que as *polities* apresentam-se como instituto/mecanismo jurídico-político-social de exponencial importância.

Nas palavras de Oliveira (2006, p. 251), “as políticas públicas são providências para que os direitos se realizem, para que as satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados”. Nesse contexto, estando as políticas públicas na posição de instrumento bem sucedido no seu mister, têm sobre si projetada a sombra constitucionalizante que protege os direitos fundamentais, de modo a encontrar na própria estrutura constitucional lastro protetivo e garantidor da sua sobrevivência político-social.

É nessa esteira que se posicionou Breus (2006, p. 224):

(...) e da mesma forma deverão ser protegidas as políticas públicas. A partir de uma leitura da categoria aplicada aos Direitos Fundamentais, as políticas públicas sequer serão passíveis de revisão que tendam a aboli-las, pois, como instrumentos responsáveis por assegurar aqueles direitos, seja por meio de serviços públicos, ou ainda, de forma distinta, receberão idêntico tratamento dado aos Direitos Fundamentais, por intermédio de uma “Constitucionalidade Reflexa” o condão de cláusulas pétreas.

É justamente nessa perspectiva que se verificam também os deveres, mesmo que em grande parte implícitos, de continuidade das políticas públicas.

Entretanto, tem-se por hipótese que essa proteção especial (mas não menos estratégica) às políticas públicas não deve blindar qualquer atuação estatal de forma aleatória. Nesse passo, propõe-se exatamente o critério da promoção dos direitos fundamentais como ferramenta de seleção das *polities* que comporiam esse pretenso grupo de políticas que efetivamente concorrem para a promoção dos direitos fundamentais no Brasil.

4. O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

4.1. BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A origem dos programas voltados à redistribuição de renda remonta a iniciativas locais, sobretudo no Distrito Federal e em municípios como Vitória (no Espírito Santo), Campinas e Ribeirão Preto (em São Paulo), objetivando combater a pobreza, sobretudo através da eliminação do trabalho infantil e do aumento do nível de escolaridade de crianças e adolescentes. Trata-se de experiências bastante diversas no que se refere a critérios de seleção, valor do benefício e formas de operação, entre outros, compartilhando uma grande riqueza em termos de inovações institucionais (DRAIBE et al., 1998).

Nesse contexto, o governo federal adotou, a partir de 2001, programas de transferência de renda para famílias consideradas pobres. Era o tempo do Bolsa Escola, (Ministério da Educação) e Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde). Essas políticas consistiam na complementação da renda das famílias, que, por sua vez, assumiam deveres implícitos chamados condicionalidades, tais como a garantia de frequência escolar mínima das crianças atendidas e a participação em determinadas ações de saúde pública.

Em relação às políticas de transferência de renda com condicionantes, atribui-se o pioneirismo ao Estado de São Paulo, tendo sido seguida essa tendência em âmbito federal pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em meados da década de 1990, quando implementou o “Bolsa Escola” em âmbito nacional. Seguido a isso, o presidente Lula promoveu a ampliação dessa política e aumentou a cobertura em número significativo já em 2003, quando editou a Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na Lei 10.836, em 9 janeiro de 2004.

Essa lei deu origem ao Programa Bolsa Família (PBF), de modo que, produto de um processo evolutivo das ações de transferência de renda no Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) assume caráter arrojado e hoje é considerado “o maior programa de transferência de renda do mundo, beneficiando milhões de famílias⁷. Segundo o MDS, o PBF é, hoje, o maior e mais ambicioso programa na história do Brasil e nasceu para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias em situação de maior pobreza no país⁸.

Atualmente o Bolsa Família representa o supramundo de um federalismo redemocratizado, esculpido na Constituição da República de 1988 e que assume perfil de Estado Constitucional no contexto government by politics. É que, conforme preleciona Abrucio (1998), saiu-se do unionismo e, com a ascensão dos municípios à categoria de ente federativo, aportou-se na descentralização, inclusive, da gestão das políticas públicas; e o PBF é o ponto alto dessa colaboração interfederativa.

Quanto ao seu perfil, tem-se que o PBF assume o desenho institucional dos programas de redistribuição de renda e sua efetividade pode ser medida sob uma perspectiva transversal/intersectorial, eis que atua em conjunto nas áreas da assistência social, saúde e educação, além das promoções que gera em termos macroeconômicos (BICHR, 2010).

Atualmente, o Bolsa Família tem como principal público alvo os Estados da região Nordeste, à qual são dispensados 52% dos recursos aplicados no programa, conforme demonstra o gráfico 1 abaixo:

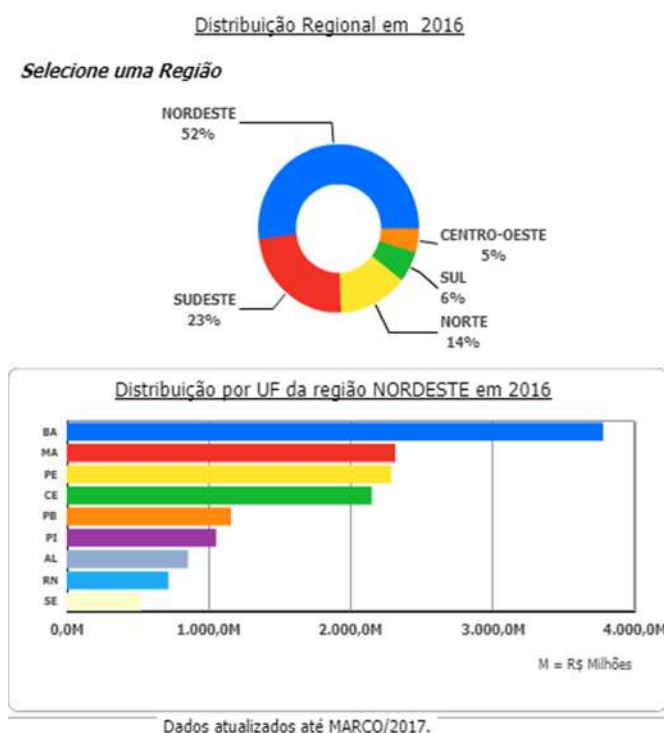


Gráfico 1. Fonte: Controladoria-Geral da União – Portal da Transparência

4.2. AS CONDICIONALIDADES

Uma das ferramentas-chave na promoção de direitos utilizada pela gestão do Bolsa Família consiste nas condicionalidades. Elas objetivam, segundo informe do DataSUS, garantir às famílias beneficiárias o direito de acesso às ações de imunização e vigilância nutricional de crianças menores de sete anos e ao pré-natal das gestantes⁹.

Essas condicionalidades consistem em obrigações que tomam a forma de contrapartida imposta aos cidadãos beneficiários, a fim de que assumam a responsabilidade por manter em dia a vacinação e nutrição de menores de 7 anos de idade e o correto acompanhamento de gestantes. Para além de mera “obrigação social dos beneficiários”, as condicionalidades proporcionam que indivíduos sem a devida cobertura de saúde, estando na base de dados do PBF, sejam identificados e tenham garantido seu direito fundamental à saúde.

Ora, quando determinado beneficiário, por exemplo, não estiver em dias com a vacinação de menor de 7 anos sob sua guarda, poderá sofrer, progressivamente, uma advertência; caso o descumprimento persista, aplica-se o bloqueio (atrasa-se o recebimento do benefício em 30 dias) e, posteriormente, a suspensão (dois meses sem sacar o benefício). A importância dessa ação, argumenta o próprio SUS/MDS¹⁰, justifica-se, pois, as famílias que se encontram em descumprimento das condicionalidades estão em uma situação de maior vulnerabilidade social e, por isso, merecem atenção especial do poder

público. Assim, a aplicação dos efeitos tem como objetivo principal induzir a família a apresentar-se no serviço para que os motivos do descumprimento sejam identificados e seja possibilitada a inserção dessas famílias em ações específicas de assistência social.

Antes de partirmos à análise das estatísticas que envolvem a avaliação do PBF, impende destacar a atuação para além dos efeitos financeiros de melhoramento nas condições de desigualdade de renda, eis que, conforme Sen (2000), não se pode medir o desenvolvimento de um povo apenas à luz de sua desenvoltura em relação à desigualdade de renda. Na perspectiva da teoria do desenvolvimento como liberdade atribuída ao autor indiano, deve-se perquirir pelas capacidades¹¹ apresentadas pelos indivíduos para se medir o nível de proteção social, desenvolvimento, que apresenta um povo.

Nesse sentido, o programa atende aproximadamente um quarto da população brasileira. Mais que isto, no entendimento de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, o Bolsa Família apoia o desenvolvimento das capacidades de seus beneficiários por meio do reforço ao acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais (CAMPELLO et al, 2013)¹².

4.3. O BOLSA FAMÍLIA EM NÚMEROS: ÊXITO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONTINUIDADE

A hipótese levantada nesta pesquisa, além do referencial teórico apresentado anteriormente, encontra respaldo nos índices ostentados pelo PBF e até em relatórios de entidades externas como a ONU e o FMI.

Assim, convém apontar, no contexto da continuidade das políticas, que, mesmo que não haja uma construção teórica e legal sólida a respeito dessa questão, o Bolsa Família tem sido reconhecido como um caso de polity bem sucedida e tratado sob os ditames da continuidade das políticas públicas. Tanto isso é verdade que o investimento público tem aumentado no correr dos anos, mesmo com as mudanças de governo (tendo em vista que o PBF em si mesmo surgiu durante o governo Lula). Nesse particular, interessa a análise do gráfico 2:

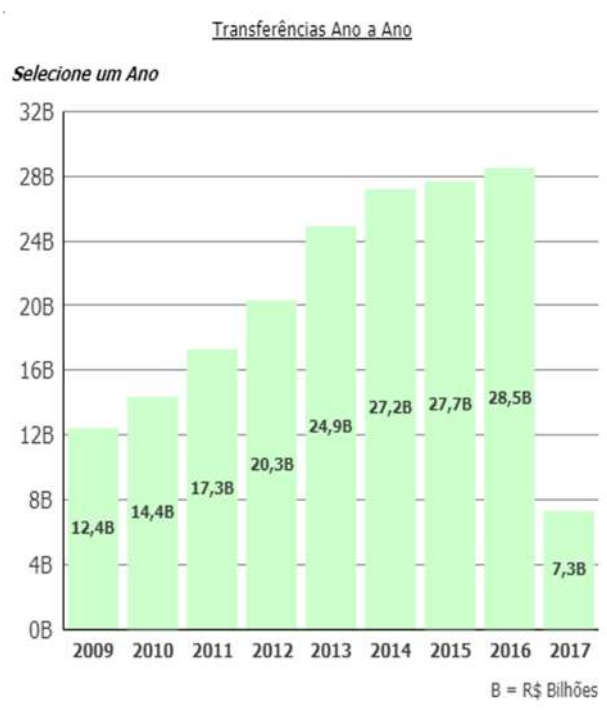


Gráfico 2. Atualizado até março de 2017.

Fonte: Contraladoria-Geral da União – Portal da Transparência.

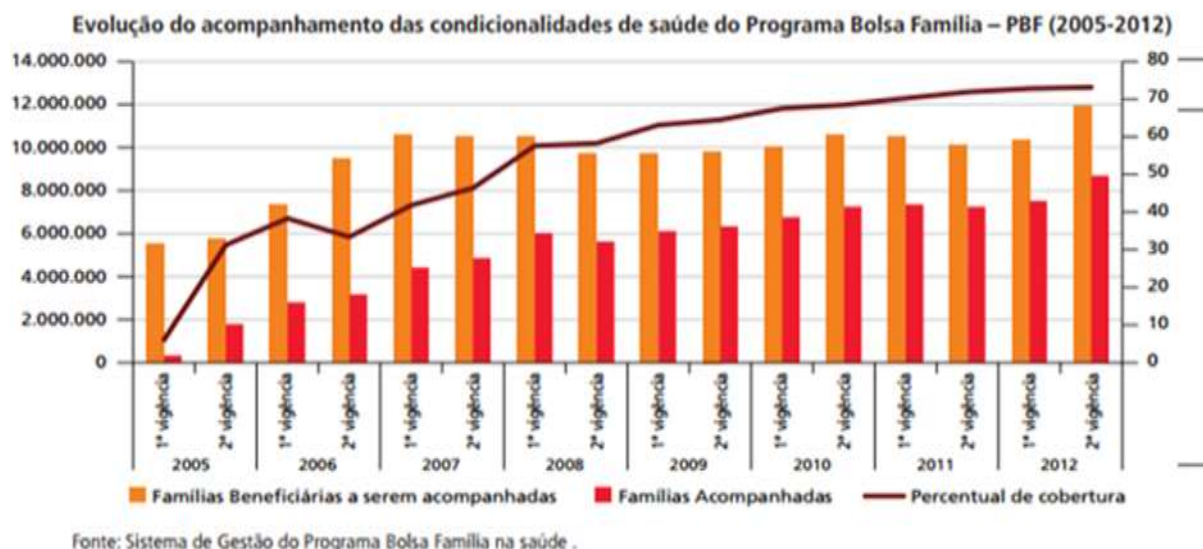
À vista das informações constantes desse gráfico 2, pode-se concluir que houve uma atuação contínua na condução do Bolsa Família, tanto que, em 2016 e já neste primeiro trimestre de 2017, houve aumento considerável (em 2016, mesmo sendo um ano de forte crise, houve aumento de R\$ 800 milhões no investimento e isso durante uma ruptura política e troca de governos Dilma-Temer). Isso reforça a tese de que, acima de questões político-partidárias, ideológicas ou quaisquer outras que não as de ordem técnica e jurídica, essa polity foi tratada conforme se propõe na hipótese aqui esposada.

Nessa esteira, impende observar o relatório anual do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a economia brasileira¹³. Nesse documento, não obstante duras críticas sob a redução do ritmo do crescimento econômico no Brasil, destaca-se a eficiência dos programas sociais Bolsa Família e Brasil Sem Miséria. Segundo a instituição, estes programas reduziram a pobreza a nível histórico¹⁴.

Ainda conforme esse relatório, o impacto do PBF no bem estar dos beneficiários vai muito além do apoio à renda, de modo que os participantes apresentam taxas mais altas de frequência escolar, mais rendimento e menor grau de repetência. No que diz respeito à saúde, o baixo peso ao nascer (Santos et al., 2013), a mortalidade infantil¹⁵ (Rasella et al., 2013) e a desnutrição e a diarreia caíram entre os participantes (Campello, 2013), enquanto as taxas de amamentação e vacinação aumentaram (LIMA et al., 2013), são relacionados à atuação do PBF. Nesse sentido, atribui-se também ao Bolsa Família

uma menor proporção de mulheres grávidas sem pré-natal e uma menor admissão de crianças de até cinco anos em hospitais na população de beneficiários.

Nesse contexto, vê-se os direitos fundamentais que, pelo PBF são promovidos, de modo que, não obstante as críticas comuns, essa polity possui efetividade no meio social. No campo da saúde, o relatório do FMI está em harmonia com gráfico 3.



Elaborado por Silva et al, 2013, IPEA.

Assim, à luz do gráfico 3, vê-se que, à medida em que aumentou o percentual de cobertura (salvo algumas inflexões ou baixas), aumentou também o número de famílias cujas condicionalidades foram acompanhadas. Isso implica, empiricamente, mais acesso à saúde, educação e proteção social promovida pelo controle das condicionalidades do PBF.

Ainda nesse contexto, o Relatório Élimination de la pauvreté da ONU em novembro de 2011, aponta o sucesso auferido pelo PBF no campo da redução/eliminação da pobreza¹⁶.

No campo das liberdades fundamentais houve também considerável avanço, eis que, entregando o dinheiro às famílias, o programa fomenta o planejamento financeiro do núcleo familiar e o poder de decidir sobre o padrão de vida que, dentro das possibilidades, convém levar (SEN, 1999).

Ainda no campo das liberdades, houve considerável contribuição para redução da desigualdade de gênero na economia familiar, haja vista que o pagamento do benefício por meio de cartão magnético pessoal e a priorização dada à mulher como titular deste cartão – hoje, 93% dos titulares são mulheres – proporcionaram o empoderamento feminino em espaços públicos e privados (LEÃO E PINZANI, 2013).

Por fim, para selar o ciclo bem sucedido do PBF, aponte-se que a adoção do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que vincula os demais entes federativos (Estado e Municípios) à viabilização do cumprimento das condicionalidades (saúde, educação e assistência social), é fator chave de sucesso, eis que, ao mesmo tempo em que a União exige do beneficiário da política a procura pela prestação, impõe ao ente conveniado o dever/meta de ofertar, de modo que, quanto mais o fizer, de mais vantagens gozará (engrosso nas verbas repassadas, por exemplo). Nessa esteira, Campello (2013) afirma que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) instituiu um financiamento permanente para os municípios, voltado ao reforço de sua capacidade gerencial: o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cujos repasses representam, hoje, um dos mais efetivos apoios à gestão municipal.

5. CONCLUSÕES

Considerando as mudanças paradigmáticas promovidas tanto no âmbito do direito quanto nos estudos organizacionais, torna-se possível e atual a análise aqui proposta nas perspectivas teórica e epistemológica.

Nesse passo, retome-se que o presente estudo de caso, no formato em que elaborado, não nos permite profunda análise sobre as questões que permeiam o universo do PBF, somando-se a isso a amplitude do programa, que se mostra intersetorial e complexo. Seria, realmente, um desafio enorme.

Entrementes, tem-se a pretensão de colaborar, mesmo na carência de alguns aportes, para a construção jurídico-administrativa de uma estrutura formal-legal que dê sustento à ideia de continuidade de um grupo seletivo de *polities*, aqui representado pelo PBF, as quais recebam do Estado e da sociedade proteção jurídica especial (e não menos estratégica).

Diz-se não menos estratégica essa participação de um grupo seletivo, pois a proposta é que essa separação seja efetivada mediante a comprovação do êxito logrado pela política analisada quanto à promoção de direitos fundamentais o que se dá perfeitamente no caso do Bolsa Família.

Isso restou devidamente demonstrado mediante a exposição dos dados e análises, bem como do referencial teórico acima colacionados. É que, estando o Brasil no padrão de *government by politics*, não se deve mais destinar atenção superior a institutos como os atos administrativos e toda a sua carga legalista, restando ao agente público (especialmente aos gestores) a tarefa hercúlea de igualmente bem conduzir as políticas públicas.

A redução da pobreza, a considerável melhoria nas prestações do direito à saúde, à educação, à assistência social, bem como a redução da mortalidade infantil, desnutrição, dentre outros benefícios promovidos pelo Programa Bolsa Família, fazem coro à hipótese defendida; tanto que organismos internacionais como a ONU e o FMI saudaram o Brasil pela implementação exitosa do PBF.

De mais a mais, é extrema de dúvida que, por ocasião de algum questionamento acerca do gasto público, restou mais que demonstrado que o investimento no Bolsa Família também foi elogiado em sua relação custo-benefício, eis que representa pouco mais que 0,5% do PIB brasileiro, de modo que mais de um quarto da população do país tem efetivados seus direitos fundamentais pela ação estatal via PBF e outras políticas do grupo (Minha Casa Minha Vida, Brasil Sem Miséria, dentre outros).

Outro fato que se soma ao dever de continuidade de uma política exitosa é que o PBF foi, inclusive, abastecido com mais recursos (na ordem de R\$ 800 milhões), mesmo com mudanças que implicaram em governos diametralmente opostos (progressismo do PT x reformismo do PMDB). Esse é fato que, mesmo que não encerre a discussão – sendo mesmo apenas o início –, reforça empiricamente a hipótese trabalhada.

Ainda, mesmo no atual governo, que extinguiu oficialmente o PBF, foi feita uma espécie de substituição do Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, que, inclusive, ampliou em termos monetários, a cobertura do benefício.

À vista disso, a partir do estudo do caso do Programa Bolsa Família, é possível concluir que é, tanto juridicamente quanto administrativamente, viável a construção de um grupo de políticas que assumam perfil especial à medida que funcionem como ferramenta de promoção dos direitos fundamentais e que o PBF certamente compõe esse conjunto.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A., Grandes Temas de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros, 2009.
- BRASIL. Constituição Federal, 1988. Disponível em:
- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 10 jul. 2017.
- BRASIL. Lei 10.836, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 16/07/2017.
- BRASIL. Medida Provisória nº 132, 2003. Disponível em:
- <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em 16/07/2017.
- BICHR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos Estudos, edição 87, julho de 2010.
- BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional: a problemática da concretização dos Direitos Fundamentais Sociais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2006.
- CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. (Org.) Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-24.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. Direito Administrativo e Constitucional. Celso Antônio Bandeira de Mello (org.) São Paulo: Malheiros, 1997. p. 351.
- D’ASCENZI, L. & LIMA, L. L. 2013. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de sociologia e política, v. 21, n. 48, p. 101-110. Dez. 2013.
- DENHARDT, Robert. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DRAIBE, Sonia. “O welfare state no Brasil: características e perspectivas”. Caderno de Pesquisa NEPP, UNICAMP, 1993, nº8, p. 1-52.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000, p. 216.
- GULICK, Luther. Science, values and public administration. In: Papers on the Science of Administration. Institute of Public Administration, Columbia University, New York 1937.
- JUNQUILHO, Gelson Silva. Teorias da Administração Pública. Santa Catarina: Capes, 2010.

LIMA, Ana M. C.; JÚNIOR, Helvécio M. M.; JAIME, Patricia C. O papel do setor saúde no Programa Bolsa Família: histórico, resultados e desafios para o sistema único de saúde. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. (Org.) Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 93-108.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de direito financeiro. São Paulo: RT, 2006. p. 251.

RASELLA, Davide, et al. Combining Conditional Cash Transfers and Primary Health Care to Reduce Childhood Mortality in Brazil. International Policy Centre for Inclusive Growth – One Pager – Nº. 242. Disponível em < <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager242.pdf>>. Acessado em 16/07/2017.

RÊGO, Walquíria D. L.; PINZANI, Alessandro. Liberdade, dinheiro e autonomia: o caso do programa bolsa família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. (Org.) Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 359-366.

SANTOS, L. M. P. et al. Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da Região Nordeste (Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc. In: BRASIL. Saúde Brasil 2010: uma análise da situação de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde. Brasília, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. S. Paulo: Cia das Letras, 2000.

VANMETER, D.S.; VANHORN, C.E. The policy implementation process: a conceptual framework. Administration and Society, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

WHITE, Leonard D. The federalist. New York: Macmillan, 1948.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

NOTAS

Nota 1

Em 2016, houve aumento de R\$ 800 milhões no orçamento para o PBF, conforme gráfico 2 infra.

Nota 2

Para mais detalhes, vide LIMONGI, Fernando. 2006 – Democracia no Brasil – Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.

Nota 3

Para os teóricos da racionalidade (campo da administração), ao gestor/administrador incumbido da decisão não cabe outra coisa senão aplicar hipótese-solução, como se conhecesse todas as possíveis soluções disponíveis para o problema, devendo ignorar os insights próprios da personalidade humana. Essa teoria contrapõe-se ao que postula a racionalidade limitada – que considera, na tomada de decisão, fatores subjetivos como a intuição e a experiência humanas.

Notas 4

Com forte base nos tempos e movimentos, a Administração seguiria um The one Best Way (a única melhor maneira) de se resolver problemas. Na atuação estatal isso seria representado pelo engessamento dos atos administrativos como objeto principal de estudo, em tom funcionalista-estruturalista, sem considerar os fatores ambientais que envolvem a gestão pública.

Nota 5

Na perspectiva crítica, a Administração, influenciada pela obra de Karl Marx e aplicada aos estudos organizacionais, é vista como mecanismo de controle social a serviço dos interesses maiores de proprietários de organizações e de outros bens privados na sociedade. (JUNQUILHO, 2010).

Nota 6

Governo por políticas versus governo por lei.

Nota 7

Dados do: Ministério do Desenvolvimento Social. “Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Brasília, 2007. Disponível em <[http:// www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)>, consultado em 05/07/2017.

Nota 8

Disponível em: <<http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>>. Consultado em 05/07/2017.

Nota 9

In: Informe Alimentação e Nutrição – Bolsa Família – Edição nº 70 – 09/04/2014: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/biblioteca/informes/bfa/informeBfa70.php>

Nota 10

<http://dab.saude.gov.br/portaldab/biblioteca/informes/bfa/informeBfa70.php>

Nota 11

Esse conceito significa a possibilidade de acesso que o indivíduo tem aos meios de efetivação de direitos formalmente atribuídos, como educação, saúde, participação, etc. Significa a perspectiva prática-substancial dos direitos.

Nota 12

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Nota 13

Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15121.pdf>>. Acessado em 15/07/2017.

Nota 14

A wide reach at a low fiscal cost. BF has expanded from initially 3.6 to 14.0 million families (end-2014), reaching nearly 50 million people or ¼ of the population. Despite its wide reach, its fiscal cost is less than 0.6 percent of GDP per year; the average monthly transfer per family was R\$169 (US\$65) at end-2014. Poverty mapping and coordination within the government were strengthened concomitantly (ibdem).

Nota 15

Redução de cerca de 19% na mortalidade infantil (até cinco anos) dos municípios com alta cobertura do programa, em relação aos de baixa cobertura.

Nota 16

Bien que la protection sociale universelle fasse encore défaut dans les pays en développement, certains d'entre eux ont pu réduire la pauvreté de revenus et améliorer les conditions sociales en octroyant une aide sociale ciblée. Les systèmes d'allocations sous condition de scolarisation, de contrôle sanitaire et d'autres investissements dans le capital humain, comme Bolsa Família au Brésil, Oportunidades au Mexique et Familias en Acción en Colombie – et sous condition de travail – tels que le Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act en Inde et le Productive Safety Net Programme en Éthiopie, sont désormais répandus et une proportion notable de la population de plusieurs pays en bénéficie. In: <https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/> - em 15/07/2017. 11 novembre 2011 - Conseil économique et social.