

Política de renda mínima no Brasil: O Bolsa Família na ótica dos direitos humanos

Clóvis Roberto Zimmermann¹

Resumo

O Brasil tem pouca tradição na implantação de políticas sociais que tenham como critério normativo os direitos econômicos, sociais e culturais. Em virtude disso, o objetivo desse artigo é discutir a relação entre políticas sociais e os direitos econômicos, sociais e culturais, exemplificado na relação entre o direito à alimentação e o Programa Bolsa Família. Conclui-se que o Programa tem sido importante para muitas famílias pobres, mas do ponto de vista dos direitos existem uma série de lacunas, que são discutidas nesse artigo.

Introdução

Há uma gama de possibilidades na realização de estudos e avaliações sobre as políticas sociais e programas de renda mínima. Uma das mais conhecidas metodologias é a utilização das dimensões da eficiência, eficácia e de efetividade². Tais critérios, no entanto, olvidam aspectos centrais das políticas sociais, tais como a acessibilidade e os mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade. Em virtude disso, tem crescido no âmbito acadêmico a reflexão da avaliação de políticas sociais na perspectiva dos direitos humanos. Como critério normativo, Euzéby (2004) assim como Kaufmann (2003), Abramovich (2005) e Künnemann e Leonhard (2008) destacam os tratados dos direitos humanos em nível internacional, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Segundo Euzéby (2004), os direitos humanos, em especial os econômicos, sociais e culturais pressupõe deveres do Estado e a existência de meios materiais, que deverão garantir o bem-estar social de todos os membros de uma jurisdição. A garantia de bens materiais e bem-estar está presente no artigo 25 da Declaração Universal:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços

¹ Clóvis Roberto Zimmermann é Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) na cidade de Cachoeira, Bahia.

² Para maiores informações, vide ARRETCHE, Marta. Tendência do Estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.

sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Tentativas de operacionalização desse artigo da Declaração Universal originou a elaboração de vários outros documentos normativos, a exemplo do PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, concluído em 1966 e ratificado sem reservas pelo Estado Brasileiro em 1992. A operacionalização dos conteúdos e da aplicação do PIDESC foi posteriormente detalhada em diversos comentários. O Comentário Geral 12, aprovado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU em 1999 trata especificamente do Direito à Alimentação Adequada. Esse direito se realizaria sob as seguintes condições:

O Direito à Alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada.

Para atingir os propósitos do Direito à Alimentação, cada Estado fica obrigado, segundo Valente (2002, p. 53), a assegurar a todos os indivíduos sob sua jurisdição, o acesso à quantidade mínima, essencial de alimentos. Ressalta-se que essa quantidade deve ser suficiente, garantindo que todos esses cidadãos estejam de fato livres da fome. O “direito de estar livre da fome” é conforme o autor acima citado o patamar mínimo da dignidade humana, o qual não pode ser dissociado do Direito à Alimentação adequada em quantidade, mas também de qualidade. Para Künnemann e Leonhard (2008), o direito humano à alimentação vale incondicionalmente: O artigo 11 do Pacto não prevê nenhuma condição. Em particular, este direito não está atrelado a trabalho ou a outros pré-requisitos.

Dentre os principais princípios avaliativos na perspectiva dos direitos encontram-se as dimensões que se ocupam com as regras de acesso dos indivíduos aos benefícios sociais, de modo especial os critérios de elegibilidade e restrições aos benefícios/direitos. Um programa pode garantir os direitos se seu acesso for fácil³ e se o direito a um nível de vida adequado estiver garantido, independentemente de um

³ André Gorz (2005) argumenta que na fase atual do capitalismo o *acesso* aos bens materiais e imateriais tornou-se o principal aspecto em disputa. Ou seja, a principal questão está relacionada às limitações estabelecidas institucionalmente às capacidades do poder em limitar sua difusão e de regulamentar o acesso.

indivíduo ter trabalhado, tido carteira assinada ou ter contribuído financeiramente para o seguro social. Na concepção contemporânea, as pessoas possuem direitos pelo simples fato de serem seres humanos e pertencerem a determinada jurisdição. Além disso, é avaliada a existência de mecanismos de exigibilidade, ou seja, a possibilidade de reivindicar, recorrer a efetivação dos direitos. A exigibilidade pode ser administrativa, que se faz junto aos órgãos públicos responsáveis pela garantia dos direitos, bem como político-administrativa, que ocorre junto ao poder legislativo, seja municipal, estadual, federal ou nos organismos de gestão compartilhada (Conselhos). Além disso, destacam-se os mecanismos semi-judiciais de acesso, que se realizam junto aos órgãos que não são parte do Poder Judiciário, mas que podem acionar a justiça para garantia de direitos como o Ministério Público. Por fim, destacam-se os mecanismos judiciais do acesso às políticas sociais (cf. ZIMMERMANN & LIMA, 2008).

Para Künnemann e Leonhard (2008), na análise das transferências de renda na perspectiva dos direitos humanos devem ser levados em consideração os seguintes critérios:

Integralidade: Toda pessoa deveria ter acesso seguro a um sistema de transferência que possibilite um nível mínimo de consumo por meio de uma ou mais transferências. O sistema de transferência de um estado deveria ser integral no sentido de prover este nível através de um único programa ou através de uma combinação de programas.

Adequação: O valor da transferência deveria ser suficiente para prover uma renda adequada que assegure dignamente o acesso à alimentação adequada e a outros elementos de um padrão de vida adequado.

Incondicionalidade: Para alcançar um padrão de vida adequado, toda pessoa privada deste padrão deveria receber uma transferência sem ter que satisfazer qualquer condição.

Objetividade: Caso exista um processo de seleção prévia ao pagamento da transferência, os critérios de seleção deveriam ser objetivos, verificáveis e não discriminatórios.

Cobertura total: Transferências deveriam atingir todas as pessoas com renda inferior a um mínimo determinado. Caso estas pessoas não sejam atingidas pelas transferências, isto pode configurar uma violação de direitos humanos.

Justiciabilidade/ Efetivabilidade: Toda pessoa elegível ao recebimento de uma transferência, mas que no entanto não recebe a transferência, deveria poder processar judicialmente o Estado e receber compensação imediata. Pessoas deveriam ser informadas sobre seus direitos e sobre como e onde podem apresentar suas reclamações.

Papel das autoridades estatais: Transferências freqüentemente são a última salvação para pessoas necessitadas. Transferências somente podem ser garantidas quando são providas pelas autoridades do Estado – caso necessário, com aportes orçamentários.

Não-compensatório: Transferências sociais não devem ser usadas indevidamente como justificção para que pessoas e comunidades sejam excluídas da participação econômica ou do acesso a recursos produtivos e da sua utilização. Transferências sociais não desobrigam governos de suas obrigações estatais de respeitar, proteger e garantir o acesso de toda pessoa a estes recursos e sua utilização, de modo que esta pessoa, sozinha ou em comunidade, possa assegurar por conta própria um padrão de vida decente.

O Bolsa Família

O Programa Bolsa Família tornou-se um importante instrumento para tornar as pessoas “livres da fome” no Brasil e em virtude disso o Programa vem sendo amplamente elogiada por cientistas sociais e por diversos meios de comunicação em âmbito nacional e internacional. Josette Sheeran, diretora executiva do Programa Mundial de Alimentação da Organização das Nações Unidas afirmou no dia 10 de maio de 2010 que o “Programa Bolsa Família inspira as famílias a lutar por um futuro melhor”. Para a diretora, o acesso à alimentação, “como o Bolsa Família assegura no Brasil”, é elemento importante para a segurança interna e estabilidade para as nações. Outros estudos realizados destacam que o Programa representa um apoio significativo, garantindo alimentação mínima a muitas famílias pobres (WEISSHEIMER, 2006). Na análise de Maria Ozanira Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni, o Bolsa Família possui um significado real para os(as) beneficiados(as), uma vez que, para essas famílias, o programa é a única possibilidade de obtenção de uma renda (SILVA E SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 212).

Contudo, segundo a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 2008, a distribuição da riqueza no Brasil ainda se caracteriza por extremas desigualdades regionais, sendo o Nordeste⁴ a região que apresenta o maior percentual de pessoas pobres (51,6% da população total). Destacando-se apenas a população jovem da região (de 0 a 17 anos de idade), o percentual de pobres é maior ainda (68,1%). Dentre essa população, 36,9%

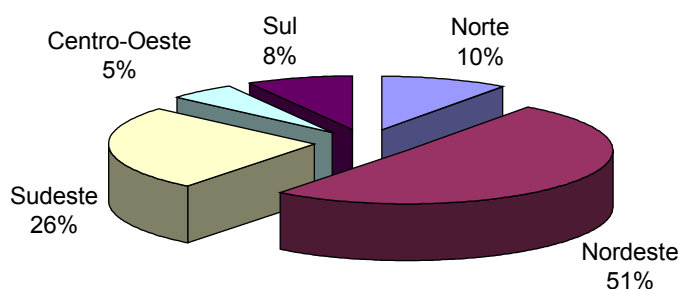
⁴ Espacialmente, segundo os dados do IBGE, a região Nordeste conta com uma extensão territorial de 1.554.257,0 km² e representa 18,3% do total da área do Brasil. Em 2008 a região contava com uma população de cerca 53 milhões de habitantes, totalizando em torno de 28% da população total do país.

viviam com apenas até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de rendimento mensal familiar. Entre as crianças menores de 6 anos de idade que moram na região Nordeste, o percentual das que viviam com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de rendimento mensal familiar é ainda mais expressivo: 39,3%.

Neste sentido, a distribuição espacial do Bolsa Família no Brasil reflete a estrutura das desigualdades regionais existentes no país, especialmente no que tange a enorme diferença de renda entre as famílias das diferentes regiões. O gráfico abaixo apresenta a distribuição espacial das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família entre as regiões geográficas brasileiras, tomando como base de comparação os dados de 2009. Os dados do gráfico abaixo demonstram que 51% do total de beneficiários do Programa Bolsa Família se concentram na região Nordeste. Em seguida aparece a região Sudeste, como 26% do total de beneficiários do Programa. A região Norte possui 10%, a região Sul 8% e o Centro-Oeste apenas 5% do total de beneficiários do Programa Bolsa Família.

Gráfico 1: Bolsa Família nas regiões brasileiras em maio de 2009

Distribuição do Bolsa Família no Brasil



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS 2009, Informações Cadastro Único – Elaboração própria

Os dados acima são preocupantes se levarmos em conta que programas seletivos, uma característica do Bolsa Família, contribuem para que haja a estigmatização de beneficiários e, em virtude disso, estes passam a ser identificados como acomodados, preguiçosos e dependentes. Uma saída para esse problema seria a introdução da Renda Básica de Cidadania, pois com isso não haveria, conforme Van Parijs (2000), nada de humilhante, pois os benefícios são concedidos a todos os habitantes de um país por uma questão de cidadania.

O BOLSA FAMÍLIA COMO UM DIREITO HUMANO

A análise do Bolsa Família na perspectiva dos direitos humanos será efetuada baseada nos critérios propostos por Künnemann e Leonhard (2008).

1. Universalidade e Cobertura total

Transferências deveriam atingir todas as pessoas com renda inferior a um mínimo determinado. Caso estas pessoas não sejam atingidas pelas transferências, isto configura uma violação de direitos humanos. Dados abaixo indicam que o Bolsa Família⁵ não atinge a todas as pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa. Em outros termos, Bolsa Família não garante o acesso irrestrito aos sujeitos de direito ao benefício, já que existe uma limitação da quantidade de famílias a serem beneficiadas em cada município. Essa limitação ocorre porque a União, baseada em estimativas do PNAD, designa a cada município um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que número de famílias for preenchido, fica dificultada a inclusão de novas famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, sujeitas desse direito. No Brasil, uma quantidade considerável de famílias são excluídas do acesso ao Bolsa Família, conforme exposto no quadro abaixo:

⁵ A própria denominação *Bolsa* apresenta sérios problemas sob a ótica dos direitos humanos, pois uma *Bolsa* indica algo temporário, passageiro, que possui um prazo para terminar, sem levar em conta a situação de vulnerabilidade das pessoas. Um direito não pode ser concebido na forma de uma *bolsa*, temporariamente, mas como algo permanente, a ser auferido enquanto houver um quadro de vulnerabilidade ou exclusão social.

Tabela 1: Dados sobre o Bolsa Família nos Estados Brasileiros

Estados	População total do Estado (2008)	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família (renda per capita mensal de até R\$ 140,00) em 30/4/2010	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família em 05/2010	Diferença entre famílias cadastradas que se enquadram nos critérios de elegibilidade de do Programa e que não são beneficiadas	Percentual de famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa, atendidas pelo Programa
Acre	680.073	84.213	59.519	24.694	70,68%
Alagoas	3.127.557	465.891	403.647	62.244	86,64%
Amazonas	3.341.096	332.102	274.263	57.839	82,58%
Amapá	613.164	68.226	45.259	22.967	66,34%
Bahia	14.502.575	1.962.420	1.638.453	323.967	83,49%
Ceará	8.450.527	1.167.743	999.602	168.141	85,60%
Distrito Federal	2.557.158	123.783	77.683	46.100	62,76%
Espírito Santo	3.453.648	249.548	182.371	67.177	73,08%
Goiás	5.844.996	414.366	308.124	106.242	74,36%
Maranhão	6.305.539	1.021.259	872.114	149.145	85,40%
Minas Gerais	19.850.072	1.510.914	1.123.657	387.257	74,35%
Mato Grosso do Sul	2.336.058	161.338	122.315	39.023	75,81%
Mato Grosso	2.957.732	217.088	165.880	51.208	76,41%
Pará	7.321.493	825.362	664.325	161.037	80,49%
Paraíba	3.742.606	559.383	453.781	105.602	81,12%
Pernambuco	8.734.194	1.268.887	1.028.416	240.471	81,05%
Piauí	3.111.196	497.266	417.682	79.584	84,00%
Paraná	10.590.169	644.800	467.303	177.497	72,47%
Rio de Janeiro	15.872.362	823.556	668.877	154.679	81,22%
Rio G. do Norte	3.106.430	405.817	335.252	70.565	82,61%
Rondônia	1.493.566	146.084	114.981	31.103	78,70%
Roraima	412.783	53.299	41.735	11.564	78,30%
Rio Grande do Sul	10.855.214	604.283	444.718	159.565	73,59%
Santa Catarina	6.052.587	221.020	145.861	75.159	66,00%
Sergipe	1.999.374	276.178	227.826	48.352	82,49%
São Paulo	41.011.635	1.573.675	1.056.931	516.744	67,16%
Tocantins	1.280.509	155.128	126.895	28.233	81,80%
Brasil	189.604.313	15.833.629	12.467.470	3.366.159	78,74%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS, 2010 – Informações Cadastro Único – <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizsrch.asp> - Elaboração própria

O quadro acima demonstra que no Brasil, em maio de 2010, havia 3.366.159 famílias excluídas do acesso ao Bolsa Família. Essa diferença ocorre em virtude da existência de uma diferença entre o total de famílias cadastradas no perfil do Bolsa Família no Cadastro Único versus o número real de famílias beneficiárias pelo Programa. Ou seja, muitas famílias se enquadram nos critérios de elegibilidade do Bolsa Família, são cadastrados no Cadastro Único, mas não são beneficiadas pelo Programa em virtude da existência de um limite de famílias a serem contempladas em cada município⁶. Em termos percentuais, o número de famílias beneficiadas versus a proporção de famílias que preenchem os critérios de elegibilidade do Programa é de 78,74% em todo o país. Isso significa que 21,26% das famílias cadastradas no perfil do Bolsa Família no Cadastro Único não são contempladas pelo Programa. Dentre os Estados brasileiros, Alagoas apresenta o maior índice de inclusão de famílias com 86,64% enquanto que o Santa Catarina apresenta a menor proporção com 66%.

Com isso pode-se concluir que o Bolsa Família viola os direitos humanos, não incorporando a moderna concepção de cidadania em seu desenho, não garantindo o acesso a todos que se enquadram nos critérios de elegibilidade do Programa⁷. A consequência dessa concepção é que famílias e pessoas pobres acabam sendo excluídas do Programa, mesmo que sejam extremamente pobres e tenham a necessidade urgente de serem beneficiadas. Sob a ótica dos direitos, essas pessoas que se enquadram nos critérios de elegibilidade deveriam ter a possibilidade de requerer o benefício do Bolsa Família e serem contempladas pelo Programa em um curto período de tempo. Caso o benefício não fosse rapidamente concedido, deveria haver a possibilidade de o mesmo ser requerido judicialmente.

Na literatura acadêmica, as concepções de políticas sociais que não admitem o acesso aos benefícios sociais pelos simples fato de um indivíduo pertencer a determinada jurisdição são classificadas como tipicamente liberais (ESPING-ANDERSEN, 1990; 2002; LAURELL, 1997). Os liberais procuram evitar a extensão de direitos sociais incondicionais, pois assim os governos podem avaliar as condições socioeconômicas dos indivíduos, impedindo que esses exijam seus direitos. Os liberais nunca contestaram a caridade ou a lógica do seguro, já que se preconiza que a caridade deve baser-se na lógica do discurso humanitário da ajuda, via de regra,

⁶ É óbvio que existe a possibilidade de haver erros na seleção de beneficiários nos municípios, contudo, esses dados devem estar muito mais próximos da realidade do que a Amostra de Domicílios do IBGE de 2006. Além disso, a realidade é muito mais dinâmica do que as amostras de domicílio realizadas.

⁷ Para Esping-Andersen (1990: 21), os direitos adquirem status legal quando são invioláveis e quando são assegurados com base na cidadania.

operacionalizadas através do voluntariado mediante parcerias com as instituições do chamado terceiro setor. Ou seja, ao invés do discurso dos direitos os liberais preferem a lógica da ajuda.

Diante das questões expostas, percebe-se que a lógica do Bolsa Família está fundamentada no discurso humanitário da ajuda ao invés do provimento de direitos. Na concepção dos direitos, o Bolsa Família deve garantir o acesso ao Programa como um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios a todos aqueles que estão em situação de fome e extrema pobreza. Da mesma forma, não deve haver a provisão de um tempo máximo de acessibilidade ao Programa, ao contrário, o mesmo deve ser concebido para atender as pessoas enquanto houver um quadro de vulnerabilidade, se necessário, a vida toda.

2. Incondicionalidade

Para alcançar um padrão de vida adequado, toda pessoa individualmente deveria receber uma transferência sem ter que satisfazer qualquer condição. Os direitos em geral destinam-se para toda e qualquer pessoa, independente da etnia, gênero, raça e contribuição individual. Trata-se de direitos individuais a ser garantidos de maneira universal e incondicional ao ser humano, um direito político e não uma caridade. Para Norberto Bobbio (1996) a grande revolução nos direitos humanos foi a mudança da relação entre Estado e sociedade. Na idade média, as pessoas eram submissas do Estado e tinha apenas deveres. Na concepção moderna, os indivíduos possuem direitos enquanto que o Estado possui deveres para com os seres humanos. Segundo Flávia Piovesan, os direitos modernos exigem a universalidade, a qual “chama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade” (PIOVESAN, 2004: 22).

O Bolsa Família impõe condicionalidades para o provimento do benefício, quais sejam: acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, frequência escolar e o acesso à educação alimentar. A exigência de condicionalidades tem o apoio explícito do Banco Mundial, que vê nesse tipo de proposta uma nova e inovativa forma

de assistência social na América Latina. Avaliações do Banco Mundial apontam também os benefícios das condicionalidades na criação de capital humano:

Programas de transferência de renda com condicionalidades são um novo tipo de assistência social que representam um enfoque inovativo na distribuição dos serviços sociais. Como o nome sugere, a transferência de renda com condicionalidades distribui dinheiro às famílias pobres condicionadas a investimentos em capital humano, normalmente enviando as crianças para a escola e/ou levando as mesmas regularmente aos centros de saúde. Os programas de transferência visam prover assistência às famílias por um curto período, geralmente em situação de extrema pobreza sem os meios para prover uma alimentação adequada, enquanto que as condicionalidades objetivam promover investimentos em capital humano de longo prazo, especialmente entre os jovens (RAWLINGS, 2004, p. 1)⁸.

Sob a perspectiva dos direitos, a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos. Para Euzéby (2004, p. 37), essa estratégia obedeceria a uma lógica punitiva, incorporando a idéia de que o beneficiário de um benefício estatal tornar-se um devedor da sociedade. Através das condicionalidades haveria o pagamento à sociedade. Claus Offe (1995) compartilha esse argumento, destacando que as políticas sociais com condicionalidades, contrapartidas, operando através de meios educacionais e punitivos, pretendem moldar os cidadãos como “o cidadão competente” e “operante”. Esse tipo de proposta é classificada pelo autor como autoritária, pois visa moldar os cidadão ao cumprimento de determinadas virtudes. Contudo, o grande problema das condicionalidades é o caráter disciplinador e seletivo.

Elas proclamam um conjunto de padrões e virtudes morais sancionadas e impostas pelo Estado quando está evidentemente além dos poderes de qualquer Estado “moderno” constituir uma unidade de vontade moral mesmo ao nível de elite, sem falar em implementá-la impondo-a “autoritativamente” ao nível de massa (OFFE, 1995, p. 277).

⁸ Tradução do autor do original em inglês: “Conditional cash transfer (CCT) programs are a new type of social assistance program that represents an innovative approach to the delivery of social services. As their name implies, conditional cash transfers provide money to poor families conditional upon investments in human capital, usually sending children to school and/or bringing them to health centers on a regular basis. The cash transfer is aimed at providing short-term assistance to families often in extreme poverty without the means to provide for adequate food consumption, while the conditionalities aim to promote longer term human capital investments, especially among the young”.

Para Claus Offe, os defensores das condicionalidades não são capazes de propor a punição do Estado quando do não cumprimento e provimento dos serviços públicos aos sujeitos desses direitos. Assim, na perspectiva dos direitos, a obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde etc.) é de responsabilidade dos poderes públicos responsáveis e não dos cidadãos⁹. Na concepção dos direitos, o Bolsa Família não deve impor condicionalidades e obrigações aos beneficiários, pois a titularidade de um direito, nessa perspectiva, não pode ser condicionada. O Estado não deveria punir e, em hipótese alguma, excluir os beneficiários do Programa, quando do não cumprimento das condicionalidades estabelecidas e/ou impostas. Seguindo as sugestões de Claus Offe, dever-se-ia punir os municípios, estados e outros organismos governamentais pelo não cumprimento de suas obrigações em garantir bens públicos, atualmente impostos com condicionalidades.

3. Integralidade e adequação

Toda pessoa deveria ter acesso seguro a um sistema de transferência que possibilite um nível mínimo de consumo por meio de uma ou mais transferências. O valor da transferência deveria ser suficiente para prover uma renda adequada que assegure dignamente o acesso à alimentação adequada e a outros elementos de um padrão de vida adequado.

Os estudiosos dos programas de renda mínima no Brasil reconhecem o baixo valor repassado pelo Estado aos beneficiários do Bolsa Família. Diante desse quadro, propõe-se como critério para a avaliação do valor das políticas públicas de renda mínima o custo da Cesta Básica Nacional. No caso do Brasil, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) acompanha mensalmente a evolução de preços de treze produtos de alimentação, assim como o gasto mensal que uma pessoa teria para comprá-los. As pesquisas do DIEESE avaliam o quanto um trabalhador/a em idade adulta necessitaria para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (Ração Essencial Mínima). A Cesta Básica Nacional calcula o sustento e o bem-estar de uma pessoa em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro,

⁹ Há casos em que não existem escolas ou postos de saúde nas proximidades da moradia de pessoas beneficiárias do Bolsa Família. Numa situação dessas, fica inclusive impossibilitado o próprio cumprimento das condicionalidades, pois o Estado nem mesmo oferece os serviços que ele ao mesmo tempo exige dos beneficiários.

cálcio e fósforo. De acordo com esse parâmetro, os valores do Bolsa Família deveriam ter como critério mínimo o custo da Cesta Básica Nacional.

Entretanto, o valor do Programa Bolsa Família viola direitos, de modo especial o Direito Humano à Alimentação Adequada, uma vez que o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família brasileira, conforme demonstram os dados da Cesta Básica Nacional do DIEESE. A pesquisa da Cesta Básica Nacional, realizada pelo mesmo órgão, em maio de 2010 em dezessete capitais do Brasil, considera que um trabalhador em idade adulta necessitaria em média o valor de R\$ 208,36 para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (Ração Essencial Mínima). O valor dessa cesta seria então suficiente para garantir a alimentação de **uma** pessoa em idade adulta.

Aumentar o valor da transferência do Bolsa Família para o equivalente da Cesta Básica Nacional do DIEESE (o valor do Bolsa Família é de no máximo R\$ 200,00 para uma família com 5 filhos, sendo que o mesmo deveria ser de no mínimo R\$ 208,36 por pessoa adulta) deveria ser uma medida a ser adotada para que o Estado Brasileiro realize minimamente o Direito Humano à Alimentação, principalmente no que tange a sua obrigação em adotar medidas concretas para acabar com a fome. O Brasil deveria assegurar que os indivíduos e a suas famílias tenham acesso à quantidade mínima essencial de alimento, que seja suficiente para garantir que estejam livres da fome.

4. Justiciabilidade/ Efetividade

Toda pessoa elegível ao recebimento de uma transferência, mas que no entanto não receba a transferência, deveria poder processar judicialmente o Estado e receber compensação imediata. Pessoas deveriam ser informadas sobre seus direitos e sobre como e onde podem apresentar suas reclamações. A efetivação dos direitos passa pela necessidade de se constituir uma nova institucionalidade, a qual seja caracterizada pela descentralização, participação social e exigibilidade dos direitos. Segundo Valente (2002, p. 103) existe a necessidade de articular os programas federais com as iniciativas estaduais e locais. Na opinião de Salamanca (2004, p. 271), as prefeituras desempenham, mesmo na era da globalização econômica, um papel fundamental na exigibilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Souza (2004) assinala que a experiência brasileira de governança local tem sido marcada por “forte inovação institucional” e por um complexo sistema de relações intergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais. Tais inovações teriam ocorrido

inicialmente pelo processo de redemocratização e, posteriormente, por decisões tomadas pelos próprios governos, tanto em nível federal como local.

Apesar da capacidade desigual dos municípios brasileiros em tomarem parte nessa nova institucionalidade, existem indicações que apontam para mudanças na forma como a governança local está ocorrendo (SOUZA, 2004, p. 40).

Segundo essa autora, tais indicações apontam para um maior envolvimento dos governos e das comunidades locais na provisão de serviços sociais universais e de bens públicos de uso comum, inclusive do Bolsa Família, indispensável à realização do Direito à Alimentação.

Para garantir mecanismos de exigibilidade o Bolsa Família necessita ser provido por uma nova institucionalidade, ou seja, por órgãos ou instituições nos municípios com determinações de responsabilidades transparentes e bem definidas, cuja finalidade seria a de facilitar não somente o acesso das pessoas ao Programa, mas também a possibilidade de se exigir o mesmo perante os órgãos governamentais. Nesse sentido, deveriam ser estudadas formas de instituição imediata de instrumentos que garantam a exigibilidade administrativa dos direitos dos titulares do Bolsa Família. A exigibilidade é importante, pois atualmente existem muitas restrições ao acesso ao Programa. Um programa pode garantir mais facilmente os direitos se o acesso ao programa for fácil. Além disso, devem existir informações e órgãos públicos a serem recorridos em caso de violação aos direitos, especialmente no caso de interrupção do Programa. Essas informações devem estar disponíveis de forma clara e acessível aos sujeitos de direito, principalmente aos mais vulneráveis. Até o presente momento, o Bolsa Família não garante mecanismos de acessibilidade universal ao Programa, principalmente para que os indivíduos possam requerer seus direitos quando esses estão sendo violados e/ou não estão sendo garantidos. Do ponto de vista dos direitos, quanto mais fácil o acesso ao programa, maior será a realização dos direitos. O mais importante, no entanto, é que os indivíduos que têm seu acesso a programas violado, deveriam ter a possibilidade de poder processar judicialmente o Estado e receber compensação imediata.

5. Não-compensatório

Transferências sociais não devem ser usadas indevidamente como justificção para que pessoas e comunidades sejam excluídas da participação econômica ou do acesso a recursos produtivos e da sua utilização. Transferências sociais não desobrigam governos

de suas obrigações estatais de respeitar, proteger e garantir o acesso de toda pessoa a estes recursos e sua utilização, de modo que esta pessoa, sozinha ou em comunidade, possa assegurar por conta própria um padrão de vida decente.

No Brasil, o Programa Bolsa Família não excluiu investimentos em outras áreas, como é o caso do apoio à agricultura familiar e agroextrativismo, reforma agrária e ampliação do acesso aos alimentos por meio de programas de abastecimento, alimentação escolar, e adoção de ações voltadas para grupos populacionais específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos programas sociais anteriores ao Bolsa Família, este representa uma avanço significativo no combate à fome no Brasil. Esse Programa tem possibilitado uma melhoria à alimentação de muitas famílias pobres do país. Todavia, sob a perspectiva dos direitos humanos, o Bolsa Família ainda apresenta uma série de empecilhos. Sob essa perspectiva deve-se considerar que a um direito humano não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades. Mais grave do que a exigência de contrapartidas é a punição de um portador de direito, especialmente a exclusão de um beneficiário do Programa pelo não cumprimento das condicionalidades. Isso constitui uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que um direito humano não pode estar atrelado ao cumprimento de exigências e outras formas de conduta. Além da questão das condicionalidades, o valor do benefício auferido pelo Programa Bolsa Família é insuficiente para garantir que todas as pessoas do país estejam de fato livres da fome. Ou seja, o montante transferido pelo Programa é muito baixo para garantir o Direito à uma Alimentação Adequada, principalmente no que tange à provisão da quantidade mínima de alimentos.

Além de aumentar o valor, o Programa deve garantir mecanismos específicos de acessibilidade com claras referências dos órgãos públicos responsáveis pelo seu provimento. A acessibilidade significa que todos os sujeitos de direito possam ser incluídos no Programa quando seus direitos estão sendo violados, ou não estão sendo garantidos. Na concepção dos direitos humanos, os direitos devem ser de fácil acesso, os sujeitos de direito devem ter a possibilidade de requerer o benefício e serem contempladas pelo mesmo num curto período de tempo. Caso o direito não seja concedido, deve haver a possibilidade de que o mesmo seja requerido judicialmente.

Por fim, sob a ótica dos direitos, os programas sociais brasileiros devem ser desenhados, formulados e concebidos de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito único para o aferimento de um direito. Além do provimento universal, os programas sociais devem garantir mecanismos de fácil acesso e de acesso em caso de violação, que sejam hábeis, rápidos, visando garantir a inclusão dos sujeitos de direito nos programas sem maior morosidade e burocracia.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Victor. Linhas de trabalho em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Instrumentos e Aliados. In: *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 2, Nº 2, p. 189-223. 2005
- ARRETCHE, Marta. Tendência do Estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.
- BANGURA, Yusuf (Org.). *Democracy and Social Policy Development*. Basingstoke: UNRISD e Palgrave Macmillan, 2007.
- BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*, São Paulo, Editora Campus, 1996.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DO ALTO COMISSARIADO DE DIREITOS HUMANOS/ONU (1999). *Comentário Geral número 12 - O direito humano à alimentação (art.11)*. ONU: Genébra.
- DEMO, P. Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas. *Sociedade e Estado*, v. 20, n. 2, p. 451-476, 2005.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (Org.). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- EUZÉBY, Allan. Proteção Social, Pilar da Justiça Social. In: SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 11-32.
- EUZÉBY, Chantal. A Inclusão Social: Maior desafio para os sistemas de proteção social. In: SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 33-55.
- FAO. *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. FAO, Roma, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUERIDO, Marcus Faria. *Avaliação política de políticas: um quadro de referências teórico*. São Paulo: IDESP, 1986.
- FONSECA, Ana M. Medeiros. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- GORZ, André. *O Imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Annablume, 2005.

- KAUFMANN, Franz-Xaver. Sicherheit: Das Leitbild beherrschender Komplexität. In: LESSENICH, Stephan (Org.). *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe*. Campus Verlag: Frankfurt/New York, 2003, p. 73104.
- KOHL, Jürgen. Armut und Armutsforschung in der Europäischen Union. In: GLATZER, Wolfgang; HABICH, Roland; MAYER, Karl Ulrich (Org.). *Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung*. Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 163-179.
- Künnemann, Rolf & Leonhard, Ralf. *Transferências de renda e metas de desenvolvimento do milênio – uma abordagem de direitos humanos*. Pão para o Mundo e Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento. Stuttgart/Bonn, 2008.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. Ed. Cortez, 3. ed. São Paulo, 2002, p. 151-178.
- LAVINAS, Lena. *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998, texto para discussão n. 596.
- LENHNARDT, Gero; OFFE, Claus. Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik. In: OFFE, Claus. *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Aufsätze zur Politischen Soziologie. Frankfurt: Campus, 2006, p. 153-180.
- OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado: Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política*. 1. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- OPIELKA, Michael. *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Hamburg: Rowohlt, 2004.
- OPIELKA, Michael. *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Hamburg: Rowohlt.
- PIOVEZAN, Flávia. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direitos Políticos. In: *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo. Ano 1, n.1, 2005, p. 21-47.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- RAWLINGS, Laura. *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*. Nova York: Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper Series, Nr. 0416, 2004, 27 páginas.
- RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais PUC-SP, 1998
- SALAMANCA, Rosa Emília. Política pública y derechos económicos, sociales y culturales. In: PIDHDD – Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Org.). *Para exigir nuestros derechos. Manual de Exhibición en DESC*. Bogotá: PIDHDD, 2004, p. 259-279.

SCHMIDT, Manfred; OSTHEIM, Tobias; SIEGEL, Nico; ZOHLNHÖFER, Reimut (Org.). *Der Wohlfahrtsstaat*. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, 2007.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria & prática*. São Paulo: Veras, 2001.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. In: *São Paulo em Perspectiva*: São Paulo, Fundação Seade, vol. 18 n. 2, 2004, p. 27-41.

ULLRICH, Carsten. *Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Eine Einführung. Frankfurt: Campus, 2005.

ULLRICH, Carsten. *Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Eine Einführung. Frankfurt: Campus, 2005.

VALENTE, Flávio. O direito à Alimentação. In: Benvenuto, Jayme/ Zetterström, Lena (Org.). *Extrema pobreza no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 51-107.

VAN PARIJS, P. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 179-210, 2000.

[WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*](#). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto & LIMA, Jônia Rodrigues. *Direito Humano à Alimentação e Terra Rural*. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 3. Vol, 2008.