

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA BREVE ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: A
BRIEF REVIEW IN THE LIGHT OF THE
FUNDAMENTAL RIGHTS THEORY

Whenry Hawlysson Araújo Silveira*
Alexandre Antônio Bruno da Silva**

* Graduando em Direito pelo Centro Universitário Estácio de Sá. Monitor da disciplina de Direito Constitucional com ênfase em Direitos Sociais. E-mail: hawlysson@gmail.com.

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Ciência da Computação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Professor Adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professor e Coordenador da Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Professor Titular da Faculdade Farias Brito (FFB). Auditor Fiscal do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego. E-mail: aabrunosilva@hotmail.com.

Como citar: SILVEIRA, Whenry Hawlysson Araújo; DA SILVA, Alexandre Antônio Bruno. O programa bolsa família: uma breve análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 20, n. 3, p.10-44, nov. 2016. DOI: 10.5433/2178-8189.2016v20n3p10. ISSN: 2178-8189.

Resumo: A caracterização da pobreza e da extrema pobreza não deve estar relacionada apenas a carência econômica. Vincula-se a um feixe de direitos mínimos que devem ser garantidos em respeito à dignidade da pessoa humana. O mínimo existencial deve ser sempre garantido. A Constituição Brasileira elenca dentre os objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza. O Programa Bolsa Família surge como a principal política pública que persegue esse objetivo. São apresentados

dados que mostram o resultado parcial do programa, especialmente em termos de renda, educação e saúde para garantia do mínimo existencial das camadas mais pobres.

Palavras-chave: Direitos fundamentais; dignidade da pessoa humana; mínimo existencial; Programa Bolsa Família.

Abstract: Financial deprivation is not the only characteristic of poverty, as it is also linked to a series of minimum rights that must be ensured due to the dignity of the human person. Therefore, the existential minimum has to be guaranteed. The Brazilian Constitution brings the eradication of poverty as a fundamental objective of the Republic and the Bolsa Familia is the main social program that pursues this goal. This paper presents data showing the partial results of the Bolsa Família program, especially in terms of income, education and health, which works to assure the existential minimum for the poorest of people.

Keywords: Fundamental rights; dignity of the human person; existential minimum; Bolsa Família program.

INTRODUÇÃO

O debate sobre a proteção estatal a grupos desfavorecidos é tão antigo quanto as primeiras ações nesse sentido. Certamente, não é possível estabelecer que a preocupação com os mais necessitados tenha a sua origem somente a partir do constitucionalismo social do século XX. Muito antes, a proteção aos desfavorecidos já era discutida, tendo sido, não sem críticas, objeto de produção legislativa em países como a Inglaterra, desde o início do século XVII.¹

Entretanto, não há como negar que a gradativa incorporação de novos direitos, no texto constitucional de alguns países, acirra esta discussão. A Carta Mexicana (1917), seguida pela Constituição de Weimar (1919), geralmente são citadas por apresentarem um receituário diferente para as democracias, ensejando uma série de novas questões.

Os direitos fundamentais que, no constitucionalismo liberal, eram interpretados como direitos individuais passam a ter uma destacada face social. Como resultado, prestações materiais passam a ser impostas aos poderes públicos, balizadas pelo mandamento constitucional. Os Direitos Sociais são destinados a garantir condições materiais básicas para a população, buscando-se promover a igualdade material.

A Constituição Brasileira ao elencar entre os seus objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) torna clara a necessidade de criação de políticas públicas que persigam esse desiderato. Hodiernamente, a política governamental que parece melhor se adequar a esse objetivo é o Programa Bolsa Família.

¹ Na Inglaterra o *Act of Relief of the Poor* (1601) e o *Spenhamland System* (1795) estabeleceram muito antes do constitucionalismo social, modelos básicos de proteção aos pobres. Formas de proteção aos mais carentes que já foram objeto de severas críticas por parte de alguns economistas (HUNT, 2005, p. 66).

Trata-se de um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Através deste, busca-se garantir a essas famílias o direito à alimentação, o acesso à educação e à saúde, permitindo que superem a sua situação de vulnerabilidade e pobreza. Em todo o Brasil, são atendidas pelo programa mais de 13,9 milhões de famílias.

No desenvolvimento deste trabalho, inicialmente é apresentado um breve estudo acerca da teoria dos direitos fundamentais. Como essa política pública visa atender as classes menos favorecidas, faz-se essencial o estudo do mínimo existencial e do núcleo essencial dos Direitos Fundamentais.

O atendimento aos direitos fundamentais sociais representa dispêndio de valores por parte do Estado. No caso do Bolsa Família essa realidade fica bem mais clara, uma vez que este programa tem por pressuposto a transferência direta de renda. Nesse sentido, será objeto deste estudo a necessária ponderação entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Não se olvidando que o programa busca garantir os direitos fundamentais mínimos a pessoas em grave estado de vulnerabilidade.

Apresentados os temas relevantes da teoria dos direitos fundamentais, passa-se ao estudo do Programa Bolsa Família, que está em pleno funcionamento desde o ano de 2003. Tempo suficiente para que se possa avaliar o sucesso e os reflexos de sua existência na garantia dos direitos fundamentais sociais. Nesse estudo serão utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

1 PROTEÇÃO AO NÚCLEO ESSENCIAL

A ideia da existência de um núcleo essencial dos direitos fundamentais mostra-se um importante expediente para evitar que tais direitos fiquem a mercê da vontade do legislador ordinário. Assim, segundo Ana Maria D'Ávila Lopes:

A natureza principiológica dos direitos fundamentais, que os caracteriza como semântica e estruturalmente abertos, exige, na maioria das vezes, sua concretização via normas infraconstitucionais. Nesse sentido, a garantia do conteúdo essencial foi criada para controlar a atividade do Poder Legislativo, visando evitar os possíveis excessos que possam ser cometidos no momento de regular os direitos fundamentais (LOPES, 2007, p. 9).

No direito comparado, encontra-se o núcleo essencial dos direitos fundamentais como um conteúdo mínimo irreduzível, impassível de restrição na Lei Fundamental Alemã (art. 19, § 2º). Na Constituição Portuguesa (art. 18, III), surge como um limite à restrição. Os direitos fundamentais podem ser restringidos desde que não seja afetado o seu conteúdo essencial. Os mecanismos para a proteção desse núcleo essencial encontram respaldo no que se convencionou chamar de “limite dos limites” (*Schranken-Schranken*).

A Constituição Federal não prevê expressamente a proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. Entretanto, para Gilmar Ferreira Mendes, trata-se de uma garantia evidente. Para ele, “[...] é fácil ver que a proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais deriva da supremacia da Constituição e do significado dos direitos fundamentais na estrutura constitucional dos países dotados de Constituições rígidas”

(MENDES, 1998, p. 35). Assim como o autor, a doutrina brasileira tem adotado as teorizações da doutrina alemã a fim de discutir a garantia de um núcleo essencial dos direitos fundamentais.²

A primeira questão discutida é relativa ao real objeto do núcleo destas garantias. Trata-se de um direito individual ou uma garantia coletiva? Buscando responder esta questão, Alexy apresenta duas teorias: a objetiva e a subjetiva.

A teoria objetiva defende que o objeto do núcleo essencial de um direito fundamental corresponde à proteção geral e abstrata prevista na norma. Logo, o que se pretende através da ideia de um núcleo essencial é evitar que a vigência de uma disposição jusfundamental seja sacrificada de tal forma que se perca toda a importância para todos os indivíduos ou para a maior parte deles ou, em geral, para a vida social (ALEXY, 2002, p. 287).

O conteúdo essencial é aferido a partir da referência no ordenamento jurídico como um todo, na sociedade em si, é por esta particularidade que ele não poderia ser atingido. O conteúdo essencial é definido como norma objetiva, de modo que sempre que permanecer válido para os demais indivíduos, poderá ser totalmente restringido em um dado caso concreto.

Analisando sob o prisma da teoria subjetiva, o objeto do núcleo essencial se refere à proteção do direito fundamental do particular. Os direitos fundamentais são vistos, primariamente, como posições dos indivíduos. Ao se estabelecer uma proibição a qualquer pretensão que leve ao sacrifício do conteúdo essencial de um direito fundamental,

2 Vale observar que inclusive os tribunais vêm utilizando a noção de núcleo essencial como uma proteção contra a intervenção nos direitos fundamentais, como se depreende do voto do Ministro do STF, Gilmar Ferreira Mendes, em julgamento do Habeas Corpus nº HC 84862/RS -Relator(a): Min. Carlos Velloso, Julgamento: 22/02/2005, Órgão Julgador: Segunda Turma, Publicação: DJ 15/04/2005 p-38. Ement. Vol-02182-3 p-426.

protege-se o direito do indivíduo.

Assim, tal teoria se materializa na máxima de que caso haja a possibilidade de sacrificar o direito subjetivo de um homem, esse direito deixará de ter qualquer significado (CANOTILHO, 1999, p. 419).

Robert Alexy conclui afirmando que o fato dos problemas relativos a garantia do conteúdo essencial terem mais fácil entendimento dentro do marco de uma teoria objetiva não se constitui em uma razão suficiente para afastar, totalmente, a teoria subjetiva. Para ele, o caráter dos direitos fundamentais como direitos individuais fala em favor da manutenção da teoria subjetiva, ao menos, ao lado da teoria objetiva. (ALEXY, 2002, p. 287)

No mesmo sentido, Canotilho (1998, p. 419) defende que a escolha entre uma das teorias não pode levar a posições radicais já que a comunidade é confrontada diariamente com a necessidade de limitar os direitos fundamentais, sendo irrealista uma teoria subjetiva desconhecadora disso. Além do que, a garantia do núcleo essencial por sua vez não pode descurar da dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, devendo evitar restrições que eliminem totalmente um direito subjetivo fundamental.

Tomando como pressuposto a teoria subjetiva, a doutrina se divide em outras duas correntes. Trata-se da questão relativa à força da garantia concedida ao núcleo essencial de um direito fundamental. Nesse sentido, a proteção ao núcleo essencial ocorreria de forma absoluta ou de forma relativa? (ALEXY, 2002, p. 287).

As teorias relativas [...] reconduzem o conteúdo essencial aos princípios da exigibilidade e da proporcionalidade: a restrição só seria legítima quando (se) fosse exigida para realização de bens

jurídicos que devessem ser considerados (no caso) como mais valiosos e – acrescenta-se – só na medida em que essa exigência se imponha ao direito fundamental (ANDRADE, 2006, p. 304).

Segundo a teoria relativa, o conteúdo essencial de um direito fundamental surge como o resultado de uma ponderação (ALEXY, 2002, p. 288). As restrições que respondem ao princípio da proporcionalidade não podem lesionar o conteúdo de um direito fundamental. Assim, deve ser compreendido como proibição do excesso, na hipótese dos direitos fundamentais de defesa, e proibição da proteção insuficiente, no caso dos direitos fundamentais a prestações.

A importância do núcleo essencial do direito fundamental é justificada pela necessidade de ponderação entre os princípios jusfundamentais em conflito. Em um caso concreto, o núcleo essencial pode estar totalmente protegido, em outros, pode sofrer tal mitigação em virtude do peso daquele princípio em conflito, que praticamente nada reste do direito fundamental restringido.

Não é sem motivos que a doutrina nacional vê com reservas a possibilidade de ponderar um direito fundamental para além do limite do núcleo essencial. Todavia, parece correto afirmar que autores como Gilmar Ferreira Mendes admitem a ponderação, inclusive, deste núcleo essencial. Para ele, trata-se de uma proteção do direito fundamental frente a restrições desproporcionais. Em sentido contrário, podemos compreender que sempre que a restrição for cabível, em medida adequada e proporcional, o núcleo essencial pode ser atingido.

De ressaltar, porém, que, enquanto princípio expressamente consagrado na Constituição ou enquanto postulado constitucional imanente,

o *princípio da proteção do núcleo essencial* (*Wesensgehaltsgarantie*) destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental mediante estabelecimento de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais (MENDES, 1998, p. 39).

É possível concluir que a teoria relativa identifica o núcleo essencial dos direitos fundamentais sempre como fruto da técnica de ponderação. Assim, seus efeitos podem ser mais ou menos fortes, dependendo do caso concreto e do peso dos princípios, bens jurídicos ou valores em conflito.

A teoria absoluta defende a existência de um núcleo intangível do direito fundamental, que não pode, em hipótese alguma, ser atingido, ainda que pelo preceito da proporcionalidade (ALEXY, 2002, p. 287).

Para as teorias absolutas, o ‘conteúdo essencial’ consistiria num núcleo fundamental, determinável em abstracto, próprio de cada direito e que seria, por isso, intocável. Referer-se-ia a um espaço de maior intensidade valorativa (o ‘coração do direito’) que não poderia ser afectado, sob pena de o direito deixar realmente de existir (ANDRADE, 2006, p. 34).

Juan Cianciardo (2000, p. 258-259) e Manuel Medina Guerrero (1996, p. 168-169) defendem posição semelhante, entendendo que o conteúdo essencial é apenas uma parte do direito fundamental, o seu núcleo duro. Cada direito fundamental tem um setor aferível pelo legislador e outro imune a sua atuação. Há, portanto, um conteúdo essencial e outro não essencial. Segundo ele, o conteúdo total de um direito fundamental seria integrado por dois círculos concêntricos,

compostos por diferentes faculdades e posições jurídicas. A identificação do direito fundamental ganha intensidade, particularidade e relevância, na medida em que se aproximam do centro.

Ana Paula de Barcellos faz proposição semelhante, sugerindo uma estrutura normativa dual, na qual o círculo interior será ocupado por condutas mínimas e diretamente sindicáveis perante o Poder Judiciário e o círculo exterior a ser preenchido pela deliberação democrática (BARCELLOS, 2005, p. 179-180). Concepção dual que fixa dois grandes espectros normativos, uma área nuclear e uma área não nuclear. Assim sendo, não se pode negar que a dogmática dos direitos fundamentais já consolidou a ideia-força de dois grandes espectros normativos: uma parte nuclear e uma parte ponderável.

Para José Carlos Vieira de Andrade (2006, p. 306), o limite absoluto do núcleo essencial é a dignidade da pessoa, do homem concreto como ser livre. A dignidade do homem livre constitui a base dos direitos fundamentais, sendo o princípio da unidade material. Assim, se a existência de outros princípios e valores justifica que os direitos possam ser restringidos, a ideia do homem como ser digno e livre tem de ser vista como um limite absoluto a esse poder de restrição.

Tendo por base a Constituição Portuguesa, ele defende que estes direitos não se encontram definitivamente determinados pelo texto constitucional, dependendo de concretização legislativa. O legislador, através da norma infraconstitucional, define o núcleo essencial desses direitos com ampla autonomia. O autor só admite a existência de determinação constitucional dos direitos fundamentais sociais quando relacionada ao mínimo necessário à sobrevivência de cada ser humano.

Acredita-se que essa pode não ser a melhor forma de enfoque no caso brasileiro. A Constituição brasileira elenca alguns direitos,

como o direito à educação, que se encontram suficientemente definidos para determinar a produção de seus efeitos, bem como para a apuração de seu núcleo essencial. Além disso, em respeito ao princípio da supremacia da Constituição, mostra-se equivocado permitir que o legislador infraconstitucional venha definir em abstrato o conteúdo mínimo de um direito fundamental social.

Como já afirmado, a garantia do núcleo essencial surge na Alemanha, como uma forma de proteção dos direitos fundamentais em face da atividade restritiva dos legisladores. Não existindo, naquela época, a previsão constitucional de controle de constitucionalidade destas leis (LOPES, 2004). Não é esta a situação atual dos direitos fundamentais no Brasil, uma vez que o constituinte previu expressamente meios de controle da constitucionalidade (art. 102, I, 'a', 103), bem como alçou os direitos fundamentais a cláusulas pétreas, intangíveis até mesmo pelo poder de reforma da Constituição (art. 60, § 4º, IV).

Do ponto de vista jurídico, o principal traço distintivo da Constituição é a sua supremacia, sua posição hierárquica superior à das demais normas do sistema. As leis, atos normativos e atos jurídicos em geral não poderão existir validamente se incompatíveis com alguma norma constitucional. A Constituição regula tanto o modo de produção das demais normas jurídicas como também delimita o conteúdo que possam ter. (BARROSO, 2004, p. 370).

Assim, não se pode olvidar um dos princípios informadores da interpretação das normas constitucionais, o princípio da supremacia da Constituição, segundo o qual, pela sua força, nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental.

Sendo assim, é possível afirmar que as normas de direitos

fundamentais gozam de uma presunção de intangibilidade. Assim, a intervenção legítima do Estado só pode insurgir se imbuída de grave justificação, apresentada sob a forma de argumentação racional. Torna-se necessário que se demonstre através da necessária ponderação o maior peso no caso concreto de outros princípios em conflito, bem como a proporcionalidade da restrição.

2 A DIGNIDADE HUMANA E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Especialmente após a II Guerra Mundial, a noção de mínimo existencial foi muito difundida na Alemanha. Como observa Andréas J. Krell (2002, p. 60-61), praticamente todos os autores alemães concordam que o Estado Social deve garantir aos cidadãos sua existência física com dignidade, um “mínimo social”, extraído do princípio da dignidade humana e do direito à vida e à integridade física. A partir daí, a jurisprudência alemã passa a defender a existência da garantia a um “mínimo vital”.

Na doutrina brasileira, Ana Paula de Barcellos (2002b, p. 258) relaciona sua noção de mínimo vital a um núcleo irredutível do princípio da dignidade humana, o qual abarcaria um mínimo relacionado aos direitos individuais de liberdade, bem como a outros elementos de ordem prestacional: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso ao judiciário.

Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 36-37) como parâmetro para uma correta construção do conteúdo do mínimo existencial escolhe além do direito à vida, o princípio da dignidade da pessoa humana. Segundo Clemerson Clève (2003, p. 18), a noção de mínimo existencial tem

vinculação com a nova teoria do direito constitucional, que apresenta um enfoque voltado para a “[...] pessoa humana exigente de bem-estar físico, moral e psíquico”.

Neste contexto, cumpre registrar que o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações não se deverá restringir às hipóteses nas quais a própria vida humana estiver correndo o risco de ser sacrificada, inobstante seja este o exemplo mais pungente a ser referido. O princípio da dignidade da pessoa humana assume, no que diz com este aspecto, importante função demarcatória, podendo servir de parâmetro para avaliar qual o padrão mínimo em direitos sociais (mesmo como direitos subjetivos individuais) a ser reconhecido. Negar-se o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito (ainda mais em face da norma contida no art. 208, § 1º, da CF, de acordo com a qual se cuida de direito público subjetivo) importa igualmente em grave violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, na medida em que este implica para a pessoa humana a capacidade de compreensão do mundo e a liberdade (real) de autodeterminar-se e formatar a existência, o que certamente não será possível em se mantendo a pessoa sob o véu da ignorância (SARLET, 2001, p. 36-37).

Ingo Wolfgang Sarlet aponta para a necessidade de reconhecimento de certos direitos subjetivos a prestações ligados aos recursos materiais mínimos para a existência de qualquer indivíduo. A existência digna, segundo ele, estaria intimamente ligada à prestação de recursos materiais essenciais, devendo ser analisada a problemática do salário mínimo, da assistência social, do direito à previdência social, do direito à saúde, à moradia e à educação (SARLET, 2007, p. 329-366).

Existe uma clara vinculação dos direitos fundamentais sociais com um conjunto de condições materiais mínimas que propiciam uma vida com dignidade (SARLET, 2007, p. 563). É difícil falar em vida digna se o indivíduo não tem à sua disposição as condições mínimas de sustento físico e participação na vida social e política. Aflora, assim, a percepção de que a garantia dessas condições mínimas independe de uma expressa previsão constitucional para poder ser reconhecida, já que decorrente da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2006, p. 572).

Ricardo Lobo Torres também se manifesta sobre o assunto afirmando que o mínimo existencial corresponde a um direito constitucional prontamente exigível.

O mínimo existencial não tem conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. [...] Sem o mínimo necessário a existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecerem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder a quem de um mínimo, do qual nem os prisioneiros os doentes mentais e os indigentes podem ser privados (TORRES, 2007, p. 69).

Encontra-se na doutrina diversas definições para mínimo existencial. Acredita-se que esta variação decorre precisamente da concepção que cada autor possui do que venha a corresponder às necessidades indisponíveis de cada ser humano. Entretanto, ainda que a definição de um mínimo existencial possa variar, há que se entender

que determinadas prestações materiais são consideradas essenciais para a manutenção da vida humana com dignidade.

Ingo Wolfgang Sarlet observa, ainda, que uma importante análise deve ser feita em relação ao mínimo existencial: a de se verificar que esse mínimo seja, também, suficiente para garantir as condições materiais mínimas para o exercício da liberdade efetiva e não meramente formal, estando, portanto, embasado diretamente no princípio da liberdade e da autonomia (SARLET, 2006, 568). Nesse sentido, é essencial buscar a igualdade substantiva, o desenvolvimento de condições dignas de vida, bem como, sua progressiva e almejada melhoria.

3 A RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL

A efetividade dos direitos fundamentais, em especial os sociais, está condicionada às possibilidades financeiras dos cofres públicos. Cabe aos governantes e aos parlamentares, numa expressão do poder discricionário, a decisão acerca da disponibilidade dos recursos financeiros do Estado, por meio da escolha das políticas públicas a serem implementadas na sociedade.

Os direitos fundamentais sociais estão sujeitos às regras de ponderação frente ao princípio da reserva do possível. Assim, pode-se dizer que a norma de direito fundamental social pode ter como limite a suficiência disponível para a prestação material demandada, visando-se garantir a realização mínima pretendida.

Entretanto, o Estado deve ser impedido de adotar qualquer medida de ordem legislativa ou material, comissiva ou omissiva, que frustre a concreção do mínimo existencial. A observância de um mínimo

existencial, assim, independe de qualquer medida de intervenção legislativa, derivando diretamente da própria Constituição (GARCIA, 2004).

A concepção do mínimo existencial representa uma vantagem para a proteção dos direitos fundamentais. O que deve ser observado é a possibilidade de conceber um mínimo existencial irreduzível, relacionado não só com as necessidades de sobrevivência humana. Além destas, devem ser contempladas a carga histórica e cultural de cada sociedade.

Assim, o conteúdo do mínimo existencial deve ser formado de um núcleo homogêneo, com tendência à universalidade, no que toca à existência humana e uma porção heterogênea aberta às características particulares de cada sociedade. Esse núcleo seria bem definido com as necessidades vitais de sobrevivência e uma porção, de difícil definição, envolvendo a forma como estas necessidades vitais deveriam ser atendidas e as necessidades culturais indispensáveis.

É evidente que a efetivação dos direitos sociais só ocorrerá à luz das coordenadas sociais e econômicas do espaço-tempo. Mas a *reserva do possível* não pode, num país como o nosso, especialmente em relação ao *mínimo existencial*, ser compreendida como uma cláusula obstaculizadora, mas, antes, como uma cláusula que imponha cuidado, prudência e responsabilidade no campo da atividade judicial (CLEÈVE, 2003, p. 28).

Em relação ao mínimo existencial, não se vislumbra a possibilidade de alegação de uma escassez artificial de recursos em contraposição às prestações necessárias à sobrevivência com dignidade.

Sempre que esta estiver em risco, extremamente grave deverá ser a justificativa para que não exista a efetiva garantia. Os bens jurídicos resguardados em contrário a este direito deverão ser tão defensáveis que se possa compreender a legitimidade da restrição

Robert Alexy salienta que quando estão em jogo direitos sociais mínimos, relacionados ao mínimo existencial, a alegação da prevalência de outros bens jurídicos, como a segurança orçamentária, não pode ser acatada. Defende que a realização do mínimo existencial não teria o condão de afetar de forma substancial os direitos individuais, princípios ou bens jurídicos em conflito (ALEXY, 2002, p. 495).

Observa-se que a determinação do caráter prestacional do mínimo existencial exige o respeito de determinadas obrigações por parte do Estado e os argumentos tradicionais de escassez de recursos e imprecisão normativa não podem ser utilizados de forma absoluta para justificar a ineficácia do direito referido e a adoção das medidas necessárias para dar-lhe efetividade (ALEXY, 2002, p. 495).

Os direitos fundamentais sociais decorrem da busca do atendimento das necessidades que correspondem aos imperativos da dignidade humana. Entretanto, a doutrina interna e a externa esbarram no problema da subjetividade do estabelecimento do padrão de referência ideal para consecução de condições mínimas indispensáveis para a manutenção digna da vida. É esse padrão de referência ideal que corresponde ao mínimo existencial, devendo ser satisfeito independentemente de provisão (BARCELLOS, 2002, p. 15)

Desse modo, verifica-se que para Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 374), não é só o mínimo existencial, entendido como mínimo de sobrevivência que faz pesar a balança da ponderação em prol da realização dos direitos fundamentais sociais, em detrimento da reserva

do possível. O princípio da dignidade da pessoa humana surge como importante argumento de ponderação.

A reserva do possível, na concepção alemã, prevê que só é possível exigir do Estado prestações positivas que estejam dentro dos limites do razoável. Como estas recaem diretamente sobre o Estado e indiretamente sobre a população, não há porque onerar o Estado e a população para concretizar algo não necessário.

Verifica-se que é preciso ter cautela para não se cair em uma visão extremada em que o Estado deve e pode atender a toda e a qualquer prestação. Não se deve, ainda, admitir que este se encontre livre de suas obrigações, sempre que alegar estar em meio a crises econômicas. Acredita-se que o Estado está sempre vinculado ao atendimento do mínimo existencial

Robert Alexy não descarta a necessidade de muitos recursos financeiros para efetivar os direitos fundamentais sociais mínimos. Entretanto, segundo ele, essa realidade não nos permite inferir na inexistência de tais direitos. Os direitos conferidos podem ter mais peso que as razões de política orçamentária.

Os limites orçamentários perante a garantia de um mínimo existencial não parecem muito relevantes em países como a Alemanha (SARLET, 2007, p. 369). Observa-se que essa concepção não pode ser transportada para a realidade brasileira sem problemas. A população em carência das necessidades mínimas de sobrevivência da Alemanha é muito distante dos contingentes abaixo da linha de extrema pobreza no Brasil.

O atendimento de suas necessidades, por certo, implica diferentes reflexos no orçamento brasileiro, se tomada como ponto de referência a capacidade orçamentária de alocação de recursos na

Alemanha. Entretanto, é precisamente em virtude desta flagrante debilidade na satisfação dos direitos sociais mínimos que o tema merece especial atenção dos poderes públicos.

É necessário que ao se posicionar sobre o tema, mantenha-se uma postura consciente. Pensar, atualmente, na garantia de eficácia integral de todos os direitos sociais não passa de mera utopia. A realidade mostra a cada dia os graves, por vezes aparentemente intransponíveis, limites a serem enfrentados. Porém, não se pode colaborar com a tendência de negar-se aos direitos sociais mínimos sua eficácia e efetividade.

Desta forma, é possível conceber o mínimo existencial como um instrumento jurídico de importante valor quando se trata de refrear a reserva do possível, enquanto restrição aos direitos fundamentais sociais. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, visam garantir, exatamente, o mínimo existencial para as camadas mais carentes da população brasileira.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Após a Constituição de 1988, especificamente em 1991, surge no Brasil a primeira proposta legislativa de garantia de uma renda mínima. Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 80, apresentado pelo então senador Eduardo Suplicy, que dispõe sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse projeto visava beneficiar todos os brasileiros maiores de 25 (vinte e cinco) anos, residentes no país, com uma renda mínima correspondente a 2 (dois) salários mínimos.

Pouco tempo depois, ainda no ano de 1991, a família passou

a ser a principal unidade básica de atenção dos programas sociais, que incluíram crianças e adolescentes no rol de beneficiários. Seu principal foco era erradicar a pobreza nas famílias, através da melhoria das condições de educação, saúde e trabalho, dando efetividade ao disposto no art. 3º da Constituição (COLARES, 2012, p. 5).

O resultado das primeiras experiências na implantação do Programa de Renda Mínima foi tão positivo, que em 2001, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foram incrementados o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (SILVA, 2007, p. 92).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, houve grande expansão nos Programas de Transferência de Renda, que incorporou além do Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Vale Gás, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Bolsa Alimentação (SILVA, 2007, p. 95).

No primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva, foi instituído o Programa Bolsa Família, pela medida provisória de nº 132, convertida na Lei n. 10.836/2004 e que teve por base todos os Programas de Transferência de Renda anteriormente criados. Visava superar as debilidades existentes nos programas originais e enfrentar de maneira mais sistemática, aquele que é considerado o maior problema na história brasileira: a miséria (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 125).

Para que uma família seja beneficiada pelo Programa Bolsa Família, é necessário que essa seja selecionada dentre aquelas que estejam registradas pelos municípios no Cadastro Único. Este cadastro tem como objetivo identificar todas as famílias que vivem em situação

de pobreza ou extrema pobreza³ (IPEA, 2010, p. 3).

Ao participar do Programa Bolsa Família, a família compromete-se com uma série de condições, como: a) matricular as crianças e adolescentes com idade de 6 (seis) a 15 (quinze) anos nos estabelecimentos regulares de ensino e garantir frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal; b) cumprir os cuidados básicos de saúde nas crianças que possuem idade inferior a 7 (sete) anos; c) cumprir com os requisitos de inscrição e comparecimento nas consultas de pré-natal para as gestantes.

Nesse contexto intermediário, entre o alívio imediato da pobreza e as condicionalidades do Programa Bolsa Família, estabelece-se uma sociedade integracional. Por meio do alívio imediato da pobreza, proporcionado pelo processo de distribuição de renda, aumentam-se significativamente as possibilidades de desenvolvimento das futuras gerações, por meio do acesso à escola e aos serviços de saúde (COHN; FONSECA, 2004, p. 12).

Desse modo, torna-se imperioso monitorar o acesso dos beneficiários ao programa. O contexto histórico de desigualdade e fragilidade social das famílias justifica a necessidade desse monitoramento. Essa verificação prática tem mostrado seus benefícios para complementariedade das políticas sociais (SPOSATI, 2004, p. 28).

Assim, ao induzir a utilização de serviços constitucionalmente garantidos a todos, o Programa Bolsa Família contribui para a concepção contratual das condicionalidades: Tanto o Poder Público, quanto as famílias, tem ônus e, portanto, devem cumprir seus papéis (COHN; FONSECA, 2004, p. 14).

³ A pobreza, também conhecida como pobreza absoluta, é associada ao rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo mensal. Já a extrema pobreza, também denominada de miséria, é comumente associada ao rendimento médio familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo mensal.

Na gestão da presidente Dilma Rousseff, o programa passa a ser executado dentro do Plano Brasil sem Miséria de forma descentralizada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em três principais eixos: o alívio imediato da pobreza, o acesso a direitos sociais básicos e a emancipação das famílias (BRASIL, 2016).

Desde o lançamento do Plano Brasil sem Miséria, no primeiro semestre de 2011, houve um aumento considerável no público acompanhado a partir do monitoramento das condicionalidades do programa. O crescimento das famílias acompanhadas passou de cerca de 500 mil famílias em 2005, para 9 milhões em 2012.

5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p. 122), “[...] pobre é a população que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos”. No mesmo contexto, os autores afirmam que a causa da falta de acesso aos alimentos é o baixo nível de renda, motivo pelo qual os mecanismos de distribuição de renda mostram-se totalmente necessários e indispensáveis à manutenção dos direitos básicos da população.

Contudo, não se pode restringir a concepção da pobreza apenas pela falta ou insuficiência de renda. A definição usada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Desenvolvimento vê a pobreza como “[...] a ausência de escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana”. O fenômeno é constituído por três eixos fundamentais: a pobreza material, a pobreza intelectual e a pobreza social (TOWNSEND, 1993; SEN, 2001).

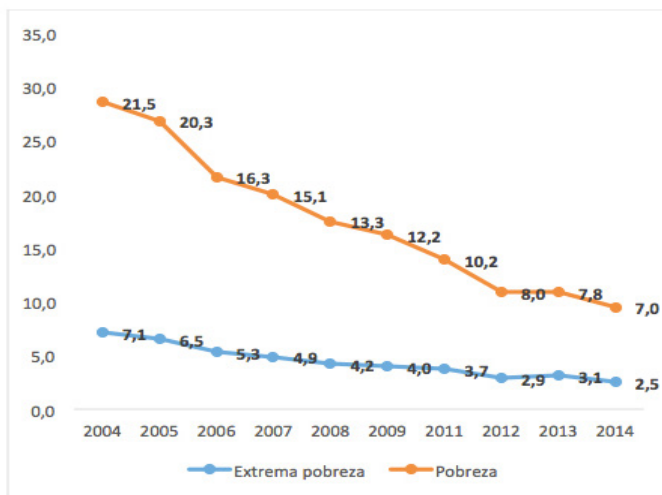
Os pobres são submetidos constantemente a situações de privação de capacidades. Uma criança ou adolescente que precise trabalhar para manter sua subsistência termina por acarretar a sua falta de acesso à educação, à saúde ou obtendo esse acesso de forma inapropriada (SEN, 2000, p. 114).

A análise dos aspectos econômicos do Bolsa Família reflete a grande importância para o desenvolvimento de pequenos municípios (MARQUES, 2005). Como consequência do benefício, as famílias passaram a ter um pequeno aumento no seu poder de compra. Entretanto, por não se tornarem financeiramente confortáveis, essas pessoas não investem o benefício recebido em supérfluos, mas em insumos básicos para uma vida mais digna e saudável (RESENDE, 2006).

Os índices de pobreza vêm diminuindo no Brasil de forma crescente desde 2004 (PNAD, 2014). O Bolsa Família assume papel de destaque nessa evolução.

Através do gráfico de evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil, com dados coletados entre os anos de 2004 e 2014, verifica-se uma forte inclinação descendente dos níveis de pobreza e pobreza extrema no Brasil. O índice de pobreza extrema que inicia em 2004, com valor de 7,1%, desce de maneira consistente até o valor de 2,5%, em 2014. Já o índice de pobreza desce continuamente, também de forma consistente no período, passando de 21,5% para 7,0%, no período.⁴

4 O cálculo leva em conta todos os moradores dos domicílios pesquisados, inclusive pensionistas, empregados domésticos ou filhos de empregados domésticos. A população em situação de extrema pobreza é aquela com rendimento domiciliar per capita de até R\$ 70,00 (referente a junho de 2011 e deflacionado/inflacionado pelo INPC para os meses de referência de coleta da PNAD). A população residente em domicílios sem rendimento ou sem declaração de rendimentos no rendimento domiciliar foi reclassificada segundo metodologia de análise discriminante descrita no Estudo Técnico SAGI nº 15/2014 (WWP, 2016).

Evolução da pobreza e extrema pobreza no Brasil de 2004 a 2014 (% da população)

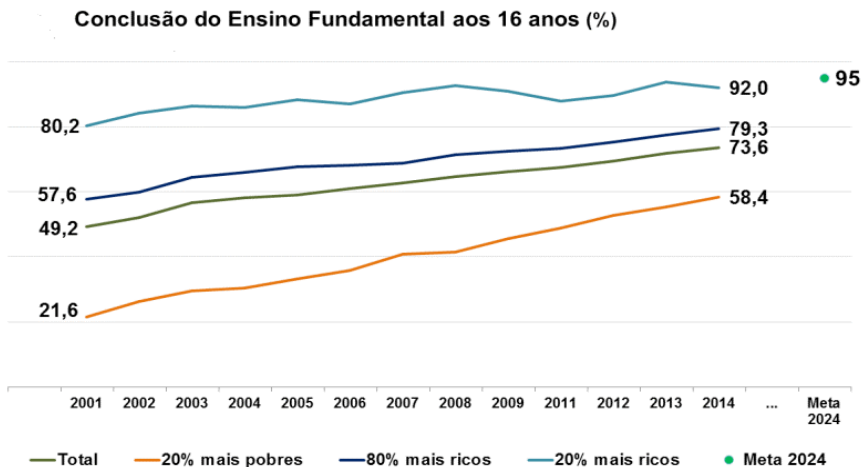
Fonte: PNAD-IBGE 2014

Segundo cálculo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com base nas informações da pesquisa nacional, a taxa da população extremamente pobre no Brasil está em 2,5%. Com essa taxa, a pobreza extrema já é considerada erradicada no país pelo Banco Mundial (WWP, 2016).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) divulga periodicamente os dados referentes ao número de beneficiários do Bolsa Família. Em abril de 2015, após 11 anos de criação do programa, 3.155.201 famílias já haviam saído voluntariamente do programa de transferência de renda. Além dessas, outras 3.029.165 famílias tiveram o benefício cancelado desde 2003, sobretudo por estarem fora do perfil de acesso ao programa e terem renda acima do limite de R\$ 154 mensais por pessoa (BRASIL, 2016).

Em relação à educação, Bourguignon et al. (2002) e Cardoso; Souza (2004) concluem que o programa mostrou sua efetividade ao elevar a frequência escolar das crianças beneficiárias. Pedrozo (2007) e Ferro; Kassouf (2005), utilizando dados da PNAD 2012, descrevem que 91,2% das crianças beneficiárias, que não frequentavam a escola passaram a frequentar, sendo que 64,4% delas prefeririam não trabalhar, para se dedicarem exclusivamente aos estudos.

Dados mais atualizados demonstram o contínuo sucesso do programa. Em 2001, apenas 21,6% dos adolescentes mais pobres concluíam o primeiro ciclo de ensino na idade adequada, enquanto a média nacional não chegava a 50%. Em 2014, mais de 58% dos adolescentes mais pobres terminam o Ensino Fundamental aos 16 anos, elevando a média nacional para 73,6% (BRASIL, 2016).



Fonte: PNAD-IBGE 2001 a 2014

Além de claras melhorias na economia e na educação, grandes

conquistas também foram estabelecidas na área da saúde. Em um estudo comparativo, publicado na revista britânica *The Lancet*, RASELLA et al (2013, p. 57-64), associou-se direta e conclusivamente o Bolsa Família com a queda da mortalidade infantil.

Estatísticas embasadas em dados de 2.853 municípios brasileiros comprovaram que nas cidades onde o Bolsa Família estava presente, a queda na mortalidade infantil chegou a 19,4%. Ressalte-se que se a taxa média geral de mortalidade de crianças menores de cinco anos (TMM5) foi reduzida, bem mais animadoras taxas foram obtidas em relação às mortes motivadas por diarreia (46,3%), desnutrição (58,2%) e infecções das vias aéreas (27,0%).

Os resultados mostram que os Programas de Transferência Condicional de Renda (TCR), como o Bolsa Família, tem se mostrado capazes de reduzir a mortalidade na infância, principalmente se as causas são relativas à pobreza. Todo esse conjunto de efeitos potencializa fatores fundamentais para o desenvolvimento do país.

Os dados da PNAD mostram uma situação ainda mais positiva para os extremamente pobres no Brasil quando se leva em consideração o cálculo do MDS da pobreza sob o ponto de vista multidimensional. Esse índice engloba, além da renda, a falta de acesso à educação, à água, ao saneamento básico, à eletricidade, à moradia e aos bens.

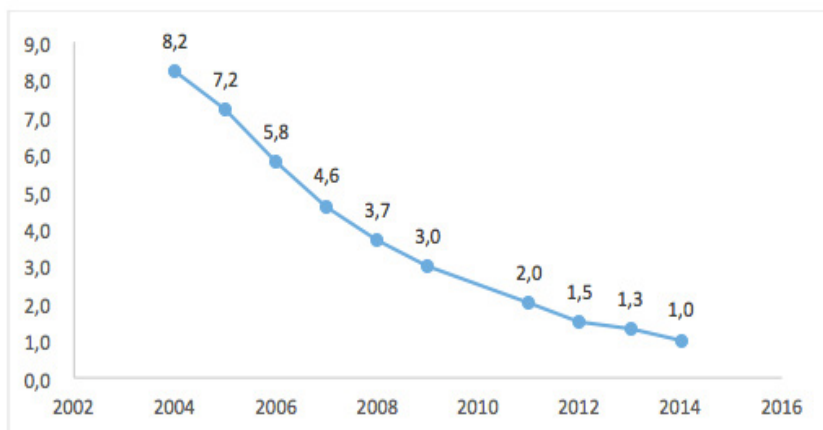
TABELA 1. Medias das taxas de mortalidade e variáveis dos municípios selecionados (N = 2.853): Brasil, 2004-2009

Variável	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% Diferença 2004- 2009
Taxa de mortalidade (por 1.000 nascidos vivos)							
TMM5	21.7	20.3	20.1	19.4	18.6	17.5	-19.4%
TMM5 por Diarreia	0.95	0.86	0.83	0.55	0.49	0.51	-46.3%
TMM5 por Desnutrição	0.55	0.48	0.36	0.30	0.20	0.23	-58.2%
TMM5 por Infecções das vias aéreas	1.15	0.96	1.07	0.95	0.98	0.84	-27.0%
TMM5 por Causas externas	1.23	1.16	1.06	1.16	1.07	1.01	-17.9%
Cobertura municipal do PBF (%)	17.3	23.0	28.1	27.8	25.2	28.3	+63.6%
Cobertura municipal do PSF (%)	62.7	67.8	71.0	73.9	74.4	75.0	+19.6%
Renda per capita (mensal)	310	339	368	396	425	454	+46.5%
% de população alvo do PBF	27.9	27.8	27.8	27.7	26.5	26.3	-5.7%
Taxa de hospitalizações	4.88	4.69	4.58	4.46	4.02	4.04	-17.2%

PBF: Programa Bolsa Família PSF: Programa Saúde da Família TMM5: Taxa de Mortalidade em Menores de 5 anos

Fonte: Davide Rossela, 2013, p. 72

Segundo o secretário nacional de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil (MDS), Paulo Jannuzzi, o indicador deve medir “[...] não só a garantia de renda, mas também o acesso a serviços para a população mais vulnerável” (JANNUZZI, 2015, p. 1). Segundo essa ótica, o cálculo do Ministério mostrou que a porcentagem de brasileiros extremamente pobres foi de apenas 1% em 2014, registrando quedas de, em média, 62% entre os períodos de 2004 e 2009 e 2009 e 2014.

Evolução da pobreza multidimensional crônica (% da população)

Fonte: PNAD-IBGE 2014

De acordo com os principais resultados do Programa Brasil Sem Miséria, até o mês de outubro de 2014, 22 milhões de pessoas superaram a extrema pobreza. Dentre esses, 39% tinham até 14 anos, 29% eram jovens de 15 a 29 anos, 78% eram negros e 54% eram do sexo feminino. Em relação ao público que recebe o benefício, 93% das famílias tem mulheres como responsáveis, 73% são de famílias negras ou pardas, sendo que dessas, 68% tem mulheres negras como responsáveis (BRASIL, 2016).

O atendimento diferenciado às camadas mais pobres da população é necessário para a erradicação da pobreza. A igualdade material acompanha a noção de discriminação positiva e a prestação positiva de políticas que efetivem essa igualdade. Ela é o critério mais elevado do sistema constitucional, e representa o critério maior contido na Constituição para a interpretação dos Direitos Sociais (BONAVIDES, 2003, p. 374).

CONCLUSÃO

A sociedade brasileira sempre foi caracterizada pelo alto índice de pobreza e pela desigualdade social. Visando corrigir estes graves problemas, o legislador constituinte elencou dentre os fundamentos da República, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Estão entre os objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

A teoria dos direitos fundamentais oferece uma série de métricas que podem ser utilizadas na caracterização da pobreza e da extrema pobreza. O mínimo existencial, representado pelo núcleo essencial do feixe de direitos fundamentais que compõem a dignidade da pessoa humana, deve ser garantido a todos. A população que não tenha esses direitos assegurados figura abaixo da linha de extrema pobreza, devendo ser amparada pelas políticas governamentais.

O alto grau de importância da concretização dos direitos fundamentais ligados ao mínimo existencial, se não impedem, levam grande vantagem quando ponderados com os limites do orçamento público. O orçamento público passa a ter como uma de suas principais obrigações contemplar o atendimento das políticas públicas, que atendem pessoas que não tenham o mínimo existencial assegurado. Apenas a completa impossibilidade fática orçamentaria pode servir de escusa para o seu não atendimento.

A partir do início dos anos noventa foram criadas diversas políticas públicas baseadas na transferência condicional de renda. O ápice desses programas acontece com o Bolsa Família, que reuniu e sistematizou diversos programas, atendendo atualmente quase 14

milhões de famílias. Um em cada quatro brasileiros participa do programa que visa, especialmente, atender parte da população brasileira que se encontra abaixo da linha da pobreza, condicionando essa participação a cuidados em relação a saúde e a educação.

Atendidas as condições para o recebimento do benefício, ganha-se no nível educacional e da saúde básica da população. Os números obtidos em pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) comprovam o sucesso do programa. Mostra-se uma acentuada queda nos índices de pobreza econômica e na pobreza multidimensional crônica. Dados do último levantamento indicam que o Brasil conseguiu erradicar a pobreza extrema de seu território.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002b.

_____. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da**

Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F. H. G.; LEITE, P. G. **Cada vez mais famílias cumprem condicionalidades de saúde do bolsa família**. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2015/fevereiro/cada-vez-mais-familias-cumprem-condicionalidades-de-saude-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BRASIL. **Cidadania e justiça**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/mais-de-3-milhoes-de-familias-deixam-Bolsa-familia>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. **Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. 2016. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Brasil em ação**. Brasília: MP, [s.d.]. Disponível em: <www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>. Acesso em 26 abr. 2016.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Plano de Gestão do PPA 2004/2007. Brasília: SPI, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. **The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil.** 2004. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/van/wpaper/0407.html>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

CIANCIARDO, Juan. **El conflictivismo em los derechos fundamentales.** Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra S.A., 2000.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, n. 22, p.17-29, jul./dez. 2003.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do impacto do Programa Bolsa-Escola sobre o trabalho infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 35, n. 3, p. 417-444, 2005.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 8, n. 480, out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 10 set. 2007.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica.** Tradução de José Carlos Brandão Azevedo e Maria José Cylar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Características da população e dos domicílios: resultados do universo.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>> .

Acesso em: 29 fev. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa por amostra de domicílios (PNAD)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

IPEA. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. **Miséria em queda**. Brasília: IPEA, 2010.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 41, n. 164, p. 7-16, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.georgemlima.xpg.com.br/lopes2.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2007.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. Mecanismos constitucionais de proteção dos direitos fundamentais perante os (ab)usos da internet. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14., 2005, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 87-90. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Ana>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

MARQUES, R. M. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, MDS, n. 1, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998.

PEDROZO, E. Uma avaliação ex-ante dos impactos do Bolsa Família na redução do trabalho infantil. In: ENCONTRO NACIONAL DE

ECONOMIA, 32., 2007, Recife. **Anais...** Recife: ANPEC, 2007.

RASELLA, Davide. **Impacto do Programa Bolsa Família e seu efeito conjunto com a estratégia saúde da família sobre a mortalidade no Brasil**. 2013. 92f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade Federal da Bahia: Salvador, 2013. Disponível em: <<http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/premio2013/doutorado/Davide%20Rasella.pdf>>. Acesso em: 22 abr 2016.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; SANTOS, Carlos At.; SOUSA, Rômulo Paes e BARRETO, Mauricio L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet**, Salvador, v.382, n. 9886, p. 6–12, jul. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/13361/1/1111.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

RESENDE, Anne Caroline Costa. **Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras, 2006**. 115f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. Direitos fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flávio (Org.). **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Os direitos fundamentais sociais na constituição de

1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 1, 2001, p. 36-37. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 31 ago. 2007.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SILVEIRA, Fernando Gaiger. Os impactos do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge Abraão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

TOWNSEND, P. **The international analysis of poverty**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

WORD WITHOUT POVERTY (WWP). Disponível em: <<https://wvp.org.br/pt-br>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

Como citar: SILVEIRA, Whenry Hawlysson Araújo; DA SILVA, Alexandre Antônio Bruno. O programa bolsa família: uma breve análise à luz da teoria dos direitos fundamentais. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 20, n. 3, p.10-44, nov. 2016. DOI: 10.5433/2178-8189.2016v20n3p10. ISSN: 2178-8189.

Submetido em 20/07/2015

Aprovado em 03/10/2016