



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E  
CIDADANIA**

**ANA CLÁUDIA GUSMÃO CUNHA**

**DIREITO E A VESSO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL  
CONSIDERAÇÕES SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE  
RENDA ENTRE 2004 E 2021**

**SALVADOR  
2023**

**ANA CLÁUDIA GUSMÃO CUNHA**

**DIREITO E A VESSO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL  
CONSIDERAÇÕES SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE  
RENDA ENTRE 2004 E 2021**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito para obtenção de título de doutoramento.

Orientador: Dirley da Cunha Júnior

Salvador  
2023

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica. UCSAL. Biblioteca

C972 Cunha, Ana Cláudia Gusmão  
Direito e avesso da assistência social no Brasil: considerações sobre programas de transferência de renda entre 2004 e 2021 / Ana Cláudia Gusmão Cunha. – Salvador, 2023.  
137 f.

Orientador: Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Assistência Social 2. Proteção Social 3. Transferência de Renda 4. Pobreza 5. Direitos Fundamentais Sociais I. Cunha Júnior, Dirley da – Orientador II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 364.043

## TERMO DE APROVAÇÃO


ANA CLÁUDIA GUSMÃO CUNHA

### “DIREITO E AVESSO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES SOBRE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA ENTRE 2004 E 2022”

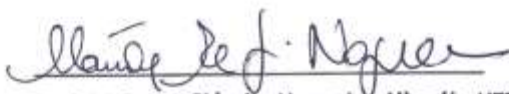
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Políticas  
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 29 de maio de 2023.

Banca Examinadora:



Prof.(a)s. Dr.(a)s. Dirley da Cunha Júnior - UCSAL (orientador)



Prof.(a) Dr.(a) Cláudia Nogueira Albagli - UFBA

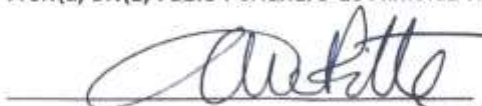
**gov.br**

Documento assinado digitalmente  
NATIA OLIVER DE SA  
Data: 07/06/2023 20:20:50-0300  
Verifique em <https://validar.jl.gov.br>

Prof.(a) Dr.(a) Kátia Oliver de Sá - UCSAL

*Fábio Periandro de Almeida Hirsch*

Prof.(a) Dr.(a) Fábio Periandro de Almeida Hirsch - UFBA



Prof.(a) Dr.(a) Ana Maria Fernandes Pitta - UCSAL

A todas as mulheres, crianças e  
adolescentes do Brasil de ontem, hoje e sempre.

## **AGRADECIMENTOS**

Finalizada esta tese, é tempo de registrar minha absoluta gratidão a todos os familiares e amigos que padeceram comigo a mesma dor que interrompe e desvirtua os destinos de que nosso povo é merecedor.

Agradeço ao Professor Dirley da Cunha Júnior, cuja gentileza e dedicação por todas nós conhecidas, mais uma vez, fizeram-se presentes na condução deste trabalho.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB, meu obrigada por tornar essa investigação possível.

A meus filhos e minha mãe, razões de minha vontade de viver, vai a minha promessa de que tudo de que abrimos mão nos será devolvido em forma de presença inteira, plena.

GUSMÃO CUNHA, ANA CLÁUDIA. **Direito e avesso da assistência social no Brasil: considerações sobre programas de transferência de renda entre 2004 e 2021.** Orientador: Dirley da Cunha Júnior. 2023. 140 f. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania) – Programa de Pós-graduação, Universidade Católica do Salvador, 2023.

## RESUMO

O presente trabalho tem o propósito de analisar o papel dos Programas de Transferência de Renda implementados no Brasil entre os anos de 2004 a 2021, no sentido de discutir a efetividade da assistência social brasileira, tal como esculpida no texto constitucional de 1988. A investigação parte do argumento de que, nos governos de Michel Temer e, principalmente, de Jair Bolsonaro, a gestão da assistência social desnaturou a ideia reguladora de proteção social dirigida aos mais necessitados, cujo valor ético exigiria garantias de fruição da integralidade de direitos fundamentais reconhecidos na ordem jurídica nacional. A razão instrumental de tal desnaturação expressa-se na centralidade conferida aos programas de transferência de renda, com a qual o Estado Brasileiro contorna e subverte o mandamento constitucional de compromisso de máxima concreção de direitos e, com isso, recupera a ideia apequenada de pobreza, na qual a dimensão material mais tangível, representada pelo acesso à renda, é equivocadamente entendida como condição suficiente para o combate às desigualdades sociais históricas que flagelam grande parte da população do país. Mediante levantamento bibliográfico e documental para o cotejo dos desenhos institucionais do Programa Bolsa Família, implementado em 2004, do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil, respectivamente implementados em 2020 e 2021, datas que explicam o recorte temporal abarcado na investigação, resta demonstrada a perda de consistência da rede de cuidado público voltada aos beneficiários da assistência, especialmente em meio aos fenômenos do desemprego de longa duração e da pandemia de Covid-19.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Proteção Social; Transferência de Renda; Pobreza; Direitos fundamentais sociais.

GUSMÃO CUNHA, ANA CLÁUDIA. **Right and wrong of social assistance in Brazil: considerations on income transfer programs between 2004 and 2021.** Thesis Advisor: Dirley da Cunha Júnior. 2023. 140 f. Thesis (Doctorate in Social Policies and Citizenship) - Programa de Pós-graduação, Universidade Católica do Salvador, 2023.

## ABSTRACT

The present work has the purpose of analyzing the role of the Income Transfer Programs implemented in Brazil between the years 2004 to 2021, in the sense of discussing the effectiveness of Brazilian social assistance, as enshrined in the 1988 constitutional text. The investigation consists in affirming that, in the governments of Michel Temer and, mainly, Jair Bolsonaro, the management of social assistance distorted the regulatory idea of social protection aimed at the most needy, whose ethical value would require guarantees of enjoyment of the integrality of fundamental rights recognized in the national legal order. The instrumental reason for such denaturation is expressed in the centrality given to income transfer programs, with which the Brazilian State circumvents and subverts the constitutional commandment of commitment to the maximum realization of rights and, with that, recovers the dwarfed idea of poverty, in which the most tangible material dimension, represented by access to income, is mistakenly understood as a sufficient condition for combating the historical social inequalities that plague a large part of the country's population. Through a bibliographical and documentary survey to compare the institutional designs of the Bolsa Família Program, implemented in 2004, of Auxílio Emergencial and Auxílio Brasil, respectively in 2020 and 2021, dates that explain the time frame covered in the investigation, the loss of consistency remains demonstrated of the public care network aimed at beneficiaries of assistance, amid the phenomena of long-term unemployment and the Covid-19 pandemic.

**Keywords:** Social Assistance; Social Protection; Income Transfer; Poverty; Fundamental social rights.

GUSMÃO CUNHA, ANA CLÁUDIA. **Le bien et le mal de l'aide sociale au Brésil : considérations sur les programmes de transfert de revenus entre 2004 et 2021.** Conseiller: Dirley da Cunha Júnior. 2023. 140 f. Thèse (Doctorat en Politiques Sociales et Citoyenneté) – Programa de Pós-graduação, Universidade Católica do Salvador, 2023.

## RÉSUMÉ

Le présent travail a pour but d'analyser le rôle des programmes de transfert de revenus mis en œuvre au Brésil entre les années 2004 et 2021, dans le sens de discuter de l'efficacité de l'assistance sociale brésilienne, telle qu'elle est inscrite dans le texte constitutionnel de 1988. Notre argumentation affirme l'idée que, dans les gouvernements de Michel Temer et, principalement, de Jair Bolsonaro, la gestion de l'assistance sociale a déformé l'idée régulatrice d'une protection sociale destinée aux plus démunis, dont la valeur éthique exigerait des garanties de jouissance de l'intégralité des droits fondamentaux reconnus dans l'ordre juridique national. La raison instrumentale d'une telle dénaturation s'exprime dans la centralité accordée aux programmes de transfert de revenus, avec lesquels l'État brésilien contourne et subvertit le commandement constitutionnel de l'engagement à la réalisation maximale des droits et, avec cela, récupère l'idée naïve de la pauvreté, dans laquelle la dimension matérielle la plus tangible, représentée par l'accès aux revenus, est comprise à tort comme une condition suffisante pour lutter contre les inégalités sociales historiques dont souffre une grande partie de la population du pays. À travers une enquête bibliographique et documentaire pour comparer les conceptions institutionnelles du programme Bolsa Família, mis en œuvre en 2004, d'Auxílio Emergencial et d'Auxílio Brasil, respectivement en 2020 et 2021, dates qui expliquent la période couverte par l'enquête, la perte de cohérence demeure démonstration du réseau public de soins destiné aux bénéficiaires de l'aide, au milieu des phénomènes de chômage de longue durée et de la pandémie de Covid-19.

**Mots clés:** Assistance sociale; Protection sociale; Transfert de revenus ; Pauvreté; Droits sociaux fondamentaux.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	10
1.1	JUSTIFICATIVA DE PESQUISA	14
1.2	BASE METODOLÓGICA DE PESQUISA	15
<b>2</b>	<b>EM BUSCA DE UMA TEORIA DE BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DA OBRA DE FRANCISCO DE OLIVEIRA</b>	18
<b>3</b>	<b>A RESPOSTA CONSTITUCIONAL AOS ESPOLIADOS DO BRASIL</b>	26
3.1	DAS RAZÕES INSTITUCIONAIS DO ACORDO POLÍTICO À EXPRESSÃO JURÍDICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE	26
3.2	REFERENCIALIDADE ÉTICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	44
<b>4</b>	<b>POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL OU COMO SOCORRER OS ESPOLIADOS</b>	56
4.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE AS BASES TEÓRICO-INSTRUMENTAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	
4.2	ASSISTÊNCIA SOCIAL ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA	66
4.3	ASSISTÊNCIA SOCIAL AQUÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA	75
<b>5</b>	<b>O AVESSO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO</b>	92
5.1	O SOCORRO ÀS CAMADAS POPULARES BRASILEIRAS EM MEIO À PANDEMIA	98
5.2	A EXPOSIÇÃO DO DESMONTE: SOBRE O RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	109
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	117
	<b>REFERÊNCIAS</b>	120

## 1 INTRODUÇÃO

Uma parte significativa da literatura especializada em políticas sociais tem-se debruçado sobre um fenômeno designado de assistencialização das políticas sociais no campo da seguridade. Trata-se de questão complexa que suscita esforços de estudiosos dos mais variados campos de conhecimento, cujas análises evidentemente resultam da utilização de recursos teórico-metodológicos de diferentes matizes. Dentre esses campos, destacam-se as produções das escolas de Sociologia, de Serviço Social e de Direito, que, cada uma a seu modo, contribuem para o ganho de acuidade investigativa sobre o problema, principalmente quando se constroem canais de comunicação temática.

O que aqui chamamos de assistencialização das políticas sociais, expressão ainda discutida e, em certa medida, questionada por alguns estudiosos<sup>1</sup> do campo de Serviço Social, expressa-se na centralidade ou, poderíamos dizer, na parametrização da seguridade social a partir do desenho da assistência social. Se consideramos que a seguridade social resulta (ou deveria resultar) da boa integração de políticas de saúde, de previdência e de assistência sociais, articuladas para a formação de um amplo mecanismo de proteção, não surpreende o interesse investigativo quanto às razões do desequilíbrio suscitado pela gestão das políticas de assistência (em especial, os programas de transferência de renda), tomadas como vetor primordial de combate às desigualdades sociais, enquanto as políticas de saúde e previdência padecem com restrições, sob o argumento de que o Estado Brasileiro depara-se com a impossibilidade de sustentá-las satisfatoriamente.

O problema se torna ainda mais provocante quando atentamos para a correspondência entre os campos da previdência e assistência sociais e o mundo do trabalho, na formação de um sistema complexo em que tais elementos (trabalho, assistência e previdência) orbitam em torno do acesso à renda. Enquanto a previdência garante acesso a valores monetários vinculados às atividades laborais formalizadas, o que caracteriza a assistência social, elemento nuclear de nosso objeto de investigação, é o fato de ela ser canalizada para contingentes formados por indivíduos que, ou porque estejam sem condições de trabalho dadas determinadas vulnerabilidades intrínsecas – como idade avançada e deficiência incapacitante -, ou porque, mesmo inclusos no mundo do trabalho (ainda que informal), não perfazem quantias suficientes para a satisfação de necessidades vitais.

---

<sup>1</sup> Elaine Rossetti Behring, em *Acumulação Capitalista, fundo público e política social* (2009), menciona o aspecto polêmico com que foi recebida tal expressão junto aos assistentes sociais, dados os esforços da categoria em garantir à assistência o caráter de política de seguridade.

Dito de outra maneira, isso significa que a reprodução da força de trabalho daqueles que estão sem emprego, mas que em tese contribuíram e contribuem para a previdência, está garantida por direitos, tais como o de aposentadoria, pensões e auxílios; de outro lado, a reprodução da força de trabalho de quem está sem emprego, e não necessariamente cumpre com as regras contributivas, só pode ser assegurada pela assistência social, materializada sob a forma predominante de programas de transferência direta de renda, a exemplo do mais importante programa brasileiro dessa natureza, o Programa Bolsa Família – PBF, instituído em 2004, extinto em 2022, e recuperado em 2023.

Mesmo que absolutamente justificado o interesse de pesquisadores e pesquisadoras quanto à satisfação das condições de vida de pessoas com deficiência (PeD's) e idosos, por meio do Benefício da Prestação Continuada – BPC, é ao público beneficiário do Programa Bolsa Família e seus complementos ou substitutivos (o Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em situação de vulnerabilidade, devido à pandemia da Covid-19, conhecido apenas por Auxílio Emergencial, e o Auxílio Brasil) que nossa investigação se dirige com maior atenção. É tal público que participa de uma complexa teia de proteção contra os riscos sociais provocados pela refração dos postos de trabalho ou por baixíssimas chances de empregabilidade, ao encaixar-se nos critérios de elegibilidade de acesso à assistência social brasileira, mais precisamente no repasse da designada renda de subsistência.

Trata-se de uma gigantesca parcela da classe trabalhadora, que, à revelia de sua vontade, termina por implicar desdobramentos que acometem não só a condição de quem está ao largo dos circuitos formais de produção, mas de quem está dentro deles. A gravidade da situação mostra-se pelo crescente número de indivíduos que, apesar de ocupados, sofrem com perdas sucessivas de rendimento mensal, o que evidentemente depõe a favor da necessidade de demandarem aportes estatais para incremento da renda.

Esse foi o cenário que vimos estruturar-se desde deflagrada a crise sanitária de disseminação do Corona Vírus, com a implementação do Auxílio Emergencial (e o sucessor Auxílio Brasil). Em definitivo, vimos confirmar-se a postulação de estarmos diante de um sistema de proteção no qual a assistência social se agiganta em estreita relação como o aumento significativo do contingente demandante de renda, espoliado de oportunidade de inscrição no mundo do trabalho formal; de caráter residual, a assistência se metamorfoseia em viga mestra das políticas de proteção, o que, dentre outros impactos, pode impulsionar “perda de consistência das políticas de caráter universal”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Behring (op. cit., p. 48).

No entanto, considerado o fato de tal postulação emergir no mundo acadêmico ainda nos idos dos anos de 1990<sup>3</sup>, é preciso debruçarmo-nos não apenas sobre a dimensão da cobertura, mas sobre a forma que a assistência assumiu ao agigantar-se, o que faremos a partir do cotejo dos desenhos institucionais dos três programas de transferência de renda já aludidos e da operacionalização que foi dada a eles. Nossa hipótese é a de que a centralidade da assistência social é ideia derivada de determinadas práticas de gestão pública que, habilidosamente, têm-na reduzido a programas de transferência direta de renda, fenômeno que macula o projeto do Estado Brasileiro que, desde 1988, conferiu a tal campo importantes e amplas funções de cuidado público.

O que estamos a postular é que, se comparadas as gestões do Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil, há perdas consideráveis na concreção de melhores condições de vida da população, em vista da redução significativa de ações setoriais que habitam o entorno da transferência de renda, mesmo quando maiores somas são repassadas aos beneficiários.

Quando se concebe uma política de transferência de renda de forma a inarticulá-la a outras ações de cuidado público, mais desnaturada torna-se a assistência social, ao menos quando nossas análises se parametrizam pelos valores que lhe conferiram funções claramente identificadas aos propósitos característicos do acordo político inaugurado em 1988. Ou seja: dependendo do tipo de gestão que *pensa e opera* tais programas, a transferência de renda pode ser entendida como expressão do *máximo* ou do *mínimo* aporte de participação do Estado na mitigação dos riscos sociais no campo da assistência: quanto maior for a importância conferida à transferência de renda, menos capilarizada será a rede de cuidado público da qual é parte integrante.

Dito de outra forma, o mínimo esperado da assistência, representado aqui pela transferência direta de renda, devém o signo máximo da intervenção estatal na esfera da proteção. Designamos tal fenômeno de *desassistencialização da assistência social*, uma espécie de assistência social com sinal invertido, fenômeno que nos ajuda a esclarecer que, na chamada assistencialização das políticas sociais, convergem fatores que em muito ultrapassam o repasse de recursos monetários aos seus beneficiários, uma vez que articulam estratégias distintas de intervenção.

---

<sup>3</sup> Sobre tal questão, destacam-se as obras de Sonia Miriam Draibe, mais especificamente, em *As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*, publicado 1993, e Ana Elizabete Mota, nas colocações apresentadas no V Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social ocorrido em 1996.

Em perspectiva jurídica, ainda que nosso propósito não seja o de depurar tal domínio de conhecimento, o problema é inteligido a partir de outras figuras teóricas surgidas no mundo doutrinário de forma muito mais tardia, já que não podemos defender que foi instantânea a inclinação de juristas e pesquisadores em Direito às fundamentais questões de assistência social<sup>4</sup>, mesmo tratando-se de direito fundamental sancionado na Constituição Federal de 1988.

Isso nem de longe significa que a seguridade social e os problemas de sua formulação e implementação não estivessem no horizonte intelectual de teóricos de tal área - mais especificamente, constitucionalistas -, mas que, na chamada agenda da seguridade social, a assistência, ao menos aquela voltada à classe trabalhadora em situação de privação econômica, não foi objeto de mesmo afinco de análise, se comparada às pastas de saúde e previdência.

De todo modo e apesar do desigual tratamento já referido, do âmbito da doutrina jurídica surgiram importantes reflexões. Exemplo disso é a tese da *constituição dirigente invertida*. Tal construção teórica levanta-se sobre o argumento de que há prevalência ou centralidade da constituição financeira sobre as constituições econômica, social e política, todas elas conformadoras da designada constituição total. Deparamo-nos, mais uma vez, com um arranjo que se viabiliza no desequilíbrio de forças entre constituições, forjando-se uma unidade contraditória, mesmo que, nas linhas deste trabalho, não façamos maiores correlações com tal vertente doutrinária.

Para além desse primeiro aspecto de correspondência (dos desarranjos entre escolhas políticas e direitos sancionados), há outros pontos que interseccionam as análises dos campos teóricos aludidos. Enquanto sociólogos e, principalmente, assistentes sociais definem o debate a partir das contradições entre modernização capitalista e agravamento da questão social (expressão que resume a precarização dos modos de vida de cidadãos e cidadãs), juristas apontam para a ruptura entre o novo padrão de acumulação capitalista junto ao paradigma do constitucionalismo econômico, datado do século XX, o que, em linhas gerais, promove o descompasso entre finanças públicas e as vigas de sustentação da experiência de Estado Social entre nós.

---

<sup>4</sup> Isso é especialmente verdadeiro quanto às análises jurídicas dos programas de transferência de renda. Quando de nosso ingresso no doutoramento em 2019, tivemos o cuidado de verificar, junto ao repositório de trabalhos acadêmico-científicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES, se os dados objetivos confirmavam o que já intuíamos. Nos níveis de mestrado e doutorado, dentre os anos de 2004 e 2019, mediante utilização dos descritores de busca “Bolsa Família”, foram detectadas 1.047 pesquisas voltadas direta ou indiretamente ao aludido programa, dos quais apenas 3,7% são da área do Direito. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br>>; acesso realizado em janeiro de 2019.

Unidade contraditória da seguridade social e unidade contraditória forjada entre as chamadas subconstituições apresentam-se, portanto, como fenômenos resultantes da ação de uma mesma força motriz: a forma de desenvolvimento econômico nacional, inseparável do jugo a que está submetido pelas chamadas forças colonizadoras do capital na atualidade. Em grande medida, é nesses termos que representamos o esquema de ajuizamento que conduzirá nossa investigação e que, por si sós, acreditamos serem suficientes para a satisfação daquilo que pretendemos testar.

### 1.1 JUSTIFICATIVA DE PESQUISA

O problema que ora investigamos constitui-se pela necessidade de encaminharmos o cotejo de diferentes programas de transferência de renda, observados em linha cronológica de implementação e examinados interdisciplinarmente. Em perspectiva acadêmica, da qual se depreende uma das razões de estabelecimento de nosso objeto temático, merece destaque o fato de que o percurso investigativo que trilhamos iniciou-se ainda no mestrado, quando analisamos, em viés sociojurídico, o fenômeno da moralização da pobreza no Brasil, a partir do desenho institucional e das repercussões à época já inventariadas do Programa Bolsa Família- PBF<sup>5</sup>, maior programa de transferência de renda da América Latina.

Apesar de sabermos dos impactos que o PBF significou na vida de cidadãos e cidadãs brasileiros, essa ação estatal carregou nuances que mereceram nossa atenção mais concentrada. Entre elas, apontamos para uma espécie de aporte moral que serviu de subsídio em todas as fases de elaboração do programa, desde a sua concepção até os resultados passíveis de alcance. Explicamos, por exemplo, que os valores morais que o PBF veicula expressam-se em normas e padrões que instituiu para distinguir a *boa* da *má* pobreza, já que a condição de “merecedores” da assistência social, pelo menos sob a forma de transferência condicionada de renda, é resultante de um compromisso assumido frente ao Estado, compromisso esse lastreado na noção de responsabilidade partilhada como princípio de regulação da ação social pública, em que a personagem preferencial são a mulher/mãe beneficiária e sua prole.

Na esteira das descobertas feitas em nossa investigação anterior, quando referimo-nos exclusivamente ao PBF, estamos convencidas de que a centralidade da assistência social não pode ser demonstrada a partir das mesmas categorias de análise que manejamos ao investigá-la

---

<sup>5</sup> Nossa pesquisa encontra-se disponível na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, sob o título *O Programa Bolsa Família, a moralização da pobreza no Brasil e a mulher beneficiária* (2017), cujo link é [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UCSAL-1\\_4215fd533611fa294210dcaea](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UCSAL-1_4215fd533611fa294210dcaea).

desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 95/2016 (popularmente conhecida como *Emenda do Teto de Gastos*) ou ao analisarmos os desenhos dos outros programas de transferência de renda instituídos a partir de 2020 - o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil - , ambos forjados em meio à crise sanitária desencadeada pela disseminação do Corona Vírus, crise que ainda não vencemos por completo, apesar de diminuída a gravidade de seus efeitos em algumas de suas diversas dimensões.

O que agora parece-nos irresistível é a verificação de que, postos lado a lado, tais programas comprometem-se em níveis diferentes com as ações intersetoriais de cuidado público, ações essas, como já apontamos, inseparáveis da ideia de assistência social esculpida desde 1988. Momento propício é esse em que nos encontramos, pois nos fornece não só a possibilidade de detecção da contiguidade que os programas citados apresentam junto às diretrizes constitucionais de combate à pobreza e às desigualdades sociais, performando entre o mínimo e máximo de atuação estatal, mas de passarmos em revista os questionamentos que fizemos ao desenho do PBF, na época em que não havia espécime similar de política de transferência de renda no Brasil.

## 1.2 BASE METODOLÓGICA DA PESQUISA

Investigações acerca da efetividade dos direitos sociais fundamentais, a exemplo do direito à assistência social, são naturalmente caras a vários domínios científicos. A julgarmos pela literatura jusconstitucional, vemos reiteradamente defendida a condição de que esses direitos desdobram-se nas chamadas obrigações positivas por parte do Poder Público e, mais recentemente, que a participação do Estado, sob a forma de ente mediador junto a conflitos sociais, ocorre fundamentalmente pela formulação e implementação de políticas públicas.

Se, em vista disso, deparamo-nos com o indissociável binômio direito social-política pública, impõem-se certas escolhas metodológicas e epistemológicas que melhor nos auxiliem no exame dessa relação, o que nos exige abandonar a ideia de que o campo dogmático-jurídico de ajuizamento é por si só satisfatório nesta análise.

Em nosso caso particular, aludiremos a três possibilidades investigativas de políticas públicas para, em seguida, apontarmos o aporte instrumental que mais estreitamente contempla os objetivos aqui buscados. A primeira delas diz respeito à *avaliação política* de políticas públicas, cujo propósito volta-se à demonstração de como se realizou o processo político de decisão acerca de uma determinada ação interventora estatal (pela perspectiva intelectual que

incide sobre esse tipo de investigação, ele é comumente utilizado por teóricos da Ciência Política).

Já a segunda, chamada de *avaliação* de políticas públicas, destina-se ao estudo da configuração das políticas mediante demonstração de sua dimensão e abrangência, além dos efeitos por ela alcançados. A terceira, por sua vez, é denominada de *análise* de políticas públicas, que não necessariamente abarca as implicações sociais de uma determinada política, mas se circunscreve à decomposição de sua estrutura interna de funcionamento (as duas últimas têm significativa utilização por parte de sociólogos e assistentes sociais)<sup>6</sup>.

Em nosso entendimento, a problematização que envolve as opções investigativas antes resumidas liga-se aos prejuízos que a escolha de uma delas pode suscitar, já que, vistas de forma isolada, limitam a compreensão do real papel que políticas públicas e direitos sociais desempenham em meio às contradições postas entre sociedade e Estado. A solução encontrada foi a de contornarmos a desvantagem dessa escolha através da interrelação e clara complementaridade de conteúdos avaliativos e analíticos, na tentativa de abarcarmos o campo no qual se estende tanto vertical quanto horizontalmente a proteção social própria à assistência, especialmente os programas de transferência de renda, e assim nos situarmos no espectro de identificação das razões instrumentais das chamadas *escolhas públicas eficientes*.

Acreditamos que, em certa medida, ultrapassaremos o critério de abordagem que, predominantemente manuseado, pôs em relevância ou com exclusividade o ajuste entre o processo de implementação de política pública e as condições de custeio que ela demanda.

Ou seja, tentaremos ajuizar sobre a assistência social alargando nosso horizonte para além do receituário da gestão pública brasileira - que, desde 1960, insistentemente priorizou o exame dos gastos públicos como quase exclusiva condição de possibilidade de criação das mais diversas políticas de Estado. A relação custo-benefício, que serve rigorosamente como parâmetro tecnicista de tomadas de decisão relacionadas ao mercado, quando aplicada a políticas públicas, desvirtua-se da intencionalidade-matriz da resposta estatal, que é, em poucas palavras, a capacidade de expandir de forma permanente a experiência de fruição de direitos e reduzir desigualdades a partir de uma determinada quadra histórica.

Por essa razão é que, no campo analítico em que nos situamos, a tarefa que se impõe exige o abandono das explicações de uma só causa sobre sucessos e fracassos de políticas

---

<sup>6</sup> Sobre metodologias de análise e avaliação de políticas públicas e sociais, ver *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*, de autoria de Ivanete Boschetti, publicado em 2009 e disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>; acesso realizado em janeiro de 2019.

públicas, para observá-los à luz do princípio metodológico da totalidade, capaz de alargar significativamente nossa capacidade de compreensão. Se todo fenômeno social é constituído na e pela história, examiná-lo pressupõe demonstrarmos como ele participa do todo histórico ao desempenhar uma dúplici função: ser, de uma só vez, fato determinado e determinante que, por conta disso, não pode ser entendido isoladamente.

Sustentado por essa base teórica, nosso trabalho manejará a teia de proposição e execução de programas de transferência de renda (protagonistas da política de assistência social) a partir de vieses que envolvem a análise: primeiro, do contexto de surgimento, manutenção, expansão, redução e extinção de tais programas em cotejo com as formas conjunturais de expressão da questão social; em perspectiva econômica, da associação dos programas de transferência às engrenagens da política econômica, com ênfase nos efeitos que produzem sob a forma de condição de reprodução social da classe trabalhadora, estando ou não em situação de ocupação; e, em perspectiva político-jurídica, dos argumentos que lastreiam as tomadas de posição de forças políticas e sociais, no âmbito dos poderes executivo e legislativo, que, por vezes, escancaram contradições entre mandamentos legais e os propósitos alcançáveis por programas de transferência de renda.

Mediante levantamento bibliográfico e documental, tais perspectivas se entrecruzarão no propósito de conferirmos sentido sobre o grau de justiça social que os programas nacionais de transferência de renda têm a capacidade de produzir, a partir de núcleos de análise que tratarão: da configuração da assistência social como direito fundamental, o que veremos no capítulo 3; e, nos capítulos subsequentes – 4 e 5 –, da função desempenhada por programas de transferência de renda nas gestões petistas, de Michel Temer e de Jair Messias Bolsonaro, junto ao desenho da proteção social brasileira. No entanto, antes de tais apreciações, no capítulo a seguir, faremos a apresentação daquela que, para nós, é a teoria matricial que nos permite compreender a condução de ações de combate às desigualdades sociais brasileiras, assinada pelo sociólogo Francisco de Oliveira.

## 2 EM BUSCA DE UMA TEORIA DE BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DA OBRA DE FRANCISCO DE OLIVEIRA

Mencionamos anteriormente a necessidade de utilização da categoria metodológica da totalidade no âmbito de nossa investigação. Neste caso particular, em que o objeto é a gestão da assistência social centralizada em programas de transferência de renda, o manuseio de tal recurso analítico pressupõe o exame de aspectos que compõem a história socioeconômica que nos conduziu a determinadas escolhas de tratamento e/ou combate à pobreza, fenômeno central para nossa pesquisa.

Diante de tal exigência, considerados todos os operadores de análise que nos auxiliaram no decurso desse trabalho, talvez não seja exagerado dizer que, dentre eles, os mais contundentes sejam aqueles de autoria do sociólogo nordestino Francisco de Oliveira<sup>7</sup>, dadas as razões que exporemos a seguir.

Conhecido no meio acadêmico e político por seu comportamento crítico e combativo, Chico de Oliveira, como o chamavam, assinou duas importantes obras em que empreendeu o que convictamente designamos de uma “teoria de Brasil”. A primeira delas intitula-se *Crítica da Razão Dualista*, publicada pela primeira vez na década de 1970, mais precisamente em 1972.

Em forma de ensaio, o autor nos presenteou com um texto que já nasceu como clássico da produção sociológica brasileira, no qual se apresentam graves contradições, se comparados desenvolvimento econômico e desenvolvimento social do país. O projeto pretendido e alcançado nessa obra foi o de expor as bases do legado intelectual que se debruçou sobre o subdesenvolvimento nacional, o que lhe exigiu transitar por campos de conhecimento que vão da ciência política à economia.

Mas a obra não só se agiganta pelo caráter capilarizado que a temática impõe. Como pensador genuíno, ocorreu com Chico de Oliveira aquilo que se espera de todas e todos que tomam a produção intelectual voltada aos temas nacionais como atividade de trabalho: a conquista de uma autônoma forma de entender o Brasil, já que confrontou as bases do pensamento que, em certa medida, o forjou como sociólogo a serviço da Sudene<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> É entendimento comum na comunidade acadêmica tratar-se de um dos mais importantes cientistas sociais brasileiros, cuja trajetória, segundo Marco Antonio Perruso (2013, p. 179) “ainda não foi investigada sob a perspectiva do pensamento social e político brasileiro da segunda metade do século XX”. Para diminuir tal lacuna, sugerimos a excelente tese de doutoramento de Flávio da Silva Mendes, defendida em 2015 na Universidade de Campinas – Unicamp, intitulada *O ovo do ornitorrinco: a trajetória de Francisco de Oliveira*. Ainda de Mendes, indicamos a leitura de *No olho do furacão: Celso Furtado e Francisco de Oliveira nos primeiros anos da SUDENE* (2017).

<sup>8</sup> Instituição criada em 1959, no governo de Juscelino Kubitschek, na qual Chico de Oliveira trabalhou de 1959 a 1964, sob a direção de Celso Furtado.

(Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e da Cebrap<sup>9</sup> (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), com a teoria da dependência, amplamente difundida na esfera acadêmica.

Visitando a história do país desde a entrada daquilo que se convencionou chamar de modernidade, modernidade essa obviamente inafastável do desenvolvimento do sistema de produção capitalista entre nós, Chico de Oliveira descreve o *modus operandi* que caracteriza a condução da economia no país: enquanto muitos acreditavam que, no Brasil, estávamos diante de antagonismos entre os setores mais avançados e mais atrasados de desenvolvimento econômico que inviabilizavam nossa inscrição definitiva no mundo do progresso, para ele, esses mesmos antagonismos constituem o eixo da operacionalização do atraso econômico por parte dos estratos responsáveis pela industrialização do país.

Ou seja, no lugar do entendimento de que há incompatibilidades que precisam ser vencidas para aproximar estratos mais e menos avançados de desenvolvimento econômico, Chico de Oliveira aponta algo que, de tão lúcido, chega a constranger quem ainda não desistiu das ideias de civilização e solidarismo: as distinções entre os tais setores da economia, mesmo que contraditórios, nada têm de incompatíveis; compõem, em verdade, uma unidade de natureza contraditória. Essa não é uma afirmação banal. Longe disso. Trata-se, como já mencionado, de descoberta fundamental da força motriz que desenha - ainda hoje - a realidade econômica e social do Brasil, e não são poucas as provas que a literatura especializada nos dá acerca do assunto.

A envergadura de tal ganho de compreensão vemos, dentre tantos domínios de conhecimento, naquilo que se produziu, por exemplo: sobre a forma de conformação do empresariado brasileiro; sobre a criação de um Estado patrimonial, burocrata e corporativo, cujos traços históricos não prescindem da vergonhosa experiência de escravização de que fomos majoritariamente vítimas; sobre a (não) penetração das categorias primordiais do liberalismo econômico, político, jurídico etc. Em sua *Crítica*, Chico de Oliveira, elevando à enésima potência o ofício do sociólogo, decompõe a sociedade brasileira em suas partes constitutivas

---

<sup>9</sup> Instituição não governamental, formada em grande parte por professores da Universidade de São Paulo – USP, depois de cassados pelo regime militar. Chico de Oliveira, a partir dos anos de 1970, a convite de Fernando Henrique Cardoso, passa a nela atuar em ações de planejamento nacional, mais especificamente na região Nordeste. Assumia-se ali posição intelectual autônoma e, por vezes, oposta ao que se discutia na SUDENE, no decurso da consolidação do nacional-desenvolvimentismo, já que, nessa última, era evidente a imbricação entre atuação de intelectuais e Estado. Sobre o tema, ver *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*, de Daniel Pécaut (1990), e Milton Lahuerta, em *Intelectuais e resistência democrática: vida acadêmica, marxismo e política no Brasil*, artigo publicado em 2001.

para, em seguida, mostrar-nos os pontos de contato responsáveis pela opulência de poucos e pelo flagelo de muitos.

Ocorre ainda que a solidez dessa descoberta foi tamanha a ponto de se espriar como forma de um possível entendimento sobre realidades sociais outras, não brasileiras; as categorias de análise alcançadas por Chico de Oliveira, quando se debruçou sobre o Brasil, tornaram-se hipóteses à espera de confirmação no exame do capitalismo em si mesmo, na medida em que sua forma de funcionamento repete-se em outros recantos do mundo.

É o mesmo que dizer que os entrecruzamentos entre moderno e pré-moderno, entre progresso e atraso, talvez não sejam peculiaridades nacionais, mas sim uma particularidade das engrenagens estruturais capitalistas, ao menos aquelas próprias de países que foram objeto de apropriação violenta mediante colonização de longa duração. O autor pernambucano, portanto, a despeito de seu propósito de explicar o Brasil, nos legou uma obra de acuidade fina, capaz de nos orientar no entendimento de toda e qualquer estrutura social cuja origem tenha sido forjada no trabalho escravo ou servil, mais detidamente a latino-americana, na qual se erigiu uma burguesia dita esclarecida e nacionalista.

De certa forma, podemos afirmar que estava sedimentado o caminho de análise que Chico de Oliveira retrilharia trinta anos depois. No ano de 2003, o autor lança um outro ensaio, ainda mais maduro, incisivo e radical que a *Crítica da Razão Dualista*, ao qual atribuiu um título no mínimo intrigante: *O ornitorrinco*. No decorrer da leitura, a alegoria utilizada torna-se expressão da logicidade argumentativa do autor, muito mais que um componente retórico.

Nessa obra, com a profundidade que caracteriza sua produção, Chico de Oliveira insiste em examinar o suposto impasse que obstaculariza o processo civilizatório brasileiro, ao tempo em que amplia o recorte temporal ao trazer à discussão o prognóstico do que nos aguarda no decorrer do século XXI.

Considerados os sinais da história recente, quanto aos arranjos políticos e econômicos da sociedade brasileira, nada nos habilita, segundo ele, a apostar na ideia de que estamos comprometidos com um projeto de desenvolvimento desde a periferia no mundo globalizado. Acidamente, Oliveira é capaz de conjurar ilusões e esperanças junto ao sonho socialista que impregnou espíritos e intelectos entre os séculos XVIII e XX.

O suposto antagonismo apresentado na *Crítica*, que demonstrava o quanto a riqueza do Brasil *moderno* era suscitada por sua ingerência no atraso econômico (por mais contraintuitiva que essa construção pareça ser), alcança um novo degrau: o clássico conceito de desenvolvimento toma ares de quimera e de utopismo, torna-se ficção irrealizável e, com isso, abre espaço de legitimação de uma espécie de desenvolvimento *pela metade*, um arremedo de

desenvolvimento, um desenvolvimento *à brasileira*, que nada mais é que um pseudodesenvolvimento, muito distante de como o concebia parte significativa de autores nacionais nos idos das décadas de 1970, 1980 e 1990, em grande parte embalados pelo desenvolvimentismo.

Em termos mais diretos, podemos afirmar que sepultamos em nosso ideário qualquer vaga ideia de combate real a nossas profundas desigualdades, quando criamos que o progresso econômico, como forma avançada do capitalismo ensejada pela industrialização já consolidada no país, fosse suficientemente poderoso para suscitar formas superiores de estruturação política e de socialidade emancipatória.

A ocorrência de certos fenômenos, largamente inventariados na literatura, é ilustrativa disso: a escandalosa violência social à que assistimos cotidianamente, identificada na polarização de pobres, postos uns contra os outros, e a adesão, por parte importante da burguesia nacional, ao fenômeno da financeirização do capital que, com isso, despede-se do compromisso de participar de um plano de integração e mobilidade nacionais, mediante oferta de postos de trabalho<sup>10</sup>, consubstanciada em política de pleno emprego.

A dinamicidade do período em que nos encontramos desde os anos de 1990 escancara a sobreposição e imbricação de dois vetores: em primeiro lugar, o fato de a modernização brasileira, em concreto, ter-se dado à revelia da teoria do desenvolvimento (ou seja, mediante suplantação de ganho civilizatório duradouro para a população em geral); e, mais recentemente, a estreita e comemorada vinculação do capital com a chamada revolução tecnológica que, em países como o nosso, tem efeitos catastróficos.

Diante do que seria inconciliável, o Brasil é prova viva das engenhosidades de que somos capazes como sociedade civil e política. Tal como o ornitorrinco, esse bizarro animal em que estranhamente se harmonizaram características de várias espécies vivas (quase como um “equivoco da natureza”), o Brasil compatibiliza o fato de estar entre as maiores economias do mundo com a sofrível realidade de escassez material de seu povo. E não só. O que há de

---

<sup>10</sup> Importante notarmos que, nas eleições à Presidência da República, ocorridas em outubro de 2022, a necessidade de reindustrialização foi temática bastante recorrente. Ver plataformas de Simone Tebet, Ciro Gomes e Luís Inácio Lula da Silva, disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral nos respectivos endereços:  
<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544candidatos/280001607833/pjec6a5300b-Proposta%20de%20governo.pdf>;  
<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/882713/51659989903215.pdf>;  
[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5\\_1659820284477.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf). Acessos realizados em setembro de 2022.

mais arrebatador na obra de Chico de Oliveira é a conclusão que alcança: o Brasil *ornitorrântico*, apesar de mal formado, não só funciona, mas funciona lucrativamente.

Seria ingênuo defendermos que, apesar de seus peculiares traços de formação, o Brasil realizou a façanha de figurar como país que protagoniza importantes avanços de viés econômico. Depois das análises de Chico de Oliveira, nossas consciências não abrem mais essa porta. À luz da obra do autor, é exatamente por causa da formação que nos caracteriza que se constituiu a pujança econômica e mantêm-se intocados os estigmas do atraso, já que funcionais ao capitalismo dentro de nossas fronteiras.

Para além disso, mesmo longe de conseguirmos esgotar as densas problematizações levantadas na obra de Chico de Oliveira, é decisivo associarmos a ela um aspecto antes só mencionado, que diz respeito às possibilidades de avanço civilizatório engendradas pelo desenvolvimento econômico.

As instâncias políticas e de governo, sobre as quais recaem a responsabilidade de promover tal compatibilização, subordinam-se ou deveriam subordinar-se ao que expressa a Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988. O diapasão de nossa Carta Magna é elucidativo quanto aos mandamentos que, acordados politicamente, ganharam expressão jurídica. Ali, veem-se confirmadas todas as apostas de desenvolvimento nacional, seja ele econômico ou de qualquer outra natureza, mediante o compromisso da nação com os mais altos valores humanísticos jamais celebrados no Brasil.

A conhecida Constituição Cidadã faz jus à alcunha, já que, de todas as Cartas políticas vigentes em nossa história, é a única que resulta da iniciativa inédita de participação da sociedade civil organizada na elaboração de tão importante documento. No entanto, depois de 34 anos de promulgação, a mesma Constituição, que preconiza a dignidade da pessoa humana como valor fundamental e, por isso, dogmaticamente indiscutível, é objeto de interpretações que reiteradamente contornam o substrato ideológico humanista que a sustenta, o que nos permite afirmar que nem ela esteve incólume aos traços históricos de que tratamos, solo donde também se conformou nossa ordem jurídica, assim como as mais diversas instituições empíricas responsáveis por sua aplicação e seu controle.

No lugar de respaldar a mitigação ou erradicação das graves injustiças que assolam nosso povo, a observância ao texto constitucional, principalmente aos mandamentos que constroem as instâncias políticas e de governo a determinadas formas de atuação, viu-se reiteradamente desrespeitada, fosse por inação institucional, fosse por atividade deficitária e insuficiente, em especial quando se tratava de amparar segmentos sociais mais vulneráveis.

Esse fenômeno, uma vez depurado a partir da teoria de Chico de Oliveira (anos de publicação das obras), designamos de *burla permanente da norma*.

A ideia que defendemos, responsável por demonstrar a razoabilidade de um dos aspectos da análise aqui empreendida, é a de que a nossa Carta Política sobreveio como expressão de um processo de composição social que pretendia ajustar a ordem jurídica nacional ao acervo axiológico identificado com o Estado Social, além dos compromissos com a observância de documentos internacionais de que o país é signatário.

O Brasil, em certa medida espelhando-se nas experiências europeias de Estado Providência (outro termo designativo do Estado Social), mesmo que entre eles haja importantes diferenças quanto ao rol de direitos constitucionalmente positivados, respondeu ao chamado civilizatório característico da modernidade e atualizou-se historicamente mediante a promulgação da Constituição de 1988.

Mas atualização histórica não é o mesmo que aceleração evolutiva<sup>11</sup>. A sociedade política brasileira, em sua esmagadora maioria, apesar de todos os esforços de redemocratização do país (esforços que, definitivamente, não são exclusivos dela), parece não compactuar com as determinações constitucionais, ao menos não com o rigor que pressupõem. Não agir ou agir deficitariamente, quando a Constituição ordena o contrário, são escolhas políticas que explicitam o tamanho do desmazelo com os valores nela inscritos; é prova inequívoca de que o Estado renuncia cotidianamente a promessa de conduzir todas e todos a experiências dignas de vida.

Tal qual o ornitorrinco, em que a vida parece ter entrado em impasse evolutivo, o Brasil, mesmo com uma Constituição como a de 1988 e a potencial pujança econômica para a qual aponta, prefere atualizar e fazer durar as iniquidades forjadas desde nosso passado colonial, ao tempo em que aquiesce perante interesses contrários às expectativas de seu povo. Essa conduta, no entanto, não tem como móbil exclusivo a escravização de seres humanos, marca indelével de nossa história, mas a combinação desse traço naquilo que ele compatibiliza com as mais diversas formas de exploração, próprias do capitalismo que aqui se estruturou.

Não parece inconsistente afirmarmos que é característico do capitalismo, principalmente quando consideradas as condições históricas de seu aparecimento, ser refratário às regras quando não impostas por ele. Por vezes, de forma sorrateira, por vezes, explicitamente,

---

<sup>11</sup> Darcy Ribeiro, em *O processo civilizatório* (1978, p. 57-9), define aceleração evolutiva como “os processos de desenvolvimento das sociedades que renovam autonomamente seu sistema produtivo e reformam suas instituições sociais no sentido da transição de um a outro modelo de formação sócio-cultural, como povos que existem para si mesmos”. Já atualização histórica o intelectual designa como “os procedimentos pelos quais povos atrasados na história são engajados compulsoriamente em sistemas mais evoluídos” (ibidem, p. 58).

os interesses do capital, quando se imiscuem nas estruturas políticas, dão conta da pulsão triunfante do capitalismo, já que, de forma insidiosa, subverte ou condiciona a ordem legal para a satisfação de seus propósitos intrínsecos, alguns deles inconfessáveis.

São esses alguns dos temas vitais que a obra de Chico de Oliveira suscita e que a alçam ao lugar de referência fundamental de nossa análise. A partir dela, a unidade contraditória da seguridade e a unidade contraditória da Constituição, já aludidas, fundem-se à unidade contraditória entre progresso e atraso econômicos; imbricadas, são suficientes não apenas à demonstração das razões propulsoras do insistente quadro de desigualdade social em que vivemos, mas das escolhas políticas que, sorrateiramente ou não, contribuem para a manutenção desse estado.

A análise aqui pretendida, portanto, exigirá uma verificação satisfatoriamente confiável das práticas que por aqui decalcamos na condução da proteção social, expressas, por exemplo, na contenção de gastos sociais e, principalmente, no desmonte ou, na melhor hipótese, no redesenho de políticas públicas de fruição de direitos sociais fundamentais, em especial, o de assistência social, com ênfase nos programas de transferência de renda.

Se temos em conta os dispositivos da Constituição nacional e os cotejamos com as tendências históricas antes apontadas, não precisamos de grandes esforços para intuirmos o grau de desvirtuamento que as forças políticas brasileiras impingem aos compromissos assumidos desde 1988. Pensado o problema de outra maneira: se a Constituição oferece resistência às chamadas forças autorreguláveis do mercado e nem por isso ficamos protegidos da ingerência delas, é na herança tradicional da classe política brasileira (e nos interesses que ela protege) que a resposta pode ser encontrada.

É pela porta da gestão pública, portanto, que os mais diversos organismos financeiros internacionais, a exemplo do Banco Mundial, sob a forma de recomendações bem intencionadas de focalização de políticas e privatização de serviços, investem-se nos planejamentos orçamentários, advogando pela refração de gastos sociais como contributo para o tão almejado equilíbrio financeiro do setor público.

No entanto, mesmo comprovada a veracidade de tal afirmação, não podemos defender que não houve idêntico o nível de subalternidade nacional quando comparadas as gestões federais petistas com as de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Mobilizada a tese do direito e avesso da assistência social e apenas aludida a ideia de constituição dirigente invertida, nosso propósito é investigar como delas participam as políticas de combate à pobreza e à desigualdade social, mais especificamente os programas de transferência de renda executados em nossa história mais recente no campo da seguridade (mais especificamente entre os anos de 2004 e 2022), não só

na perspectiva da centralidade que assumiram, mas da forma de “condução” do contingente beneficiado, já que, de todas as ações governamentais, foram eles que se transformaram em protagonistas da conjuração ou funcionalização das desigualdades sociais brasileiras, a depender do grau de capilaridade que apresentem com as políticas sociais de entorno.

### 3 A RESPOSTA CONSTITUCIONAL AOS ESPOLIADOS<sup>12</sup> DO BRASIL

No extenso campo da produção científica que discute políticas públicas brasileiras, não há como desconsiderarmos a boa nova que a Constituição Federal de 1988 expressa. É nela que são apresentados os princípios fundamentais, entre os quais se registram os objetivos primordiais do Estado Brasileiro que, se alcançados, nos colocariam diante de uma verdadeira experiência democrática social, para além da democracia política.

Nesta seção, nosso propósito é o de, em perspectiva que entrecruza zetética e dogmática jurídicas, considerar a atmosfera em que ocorreram as discussões para deliberação dos valores e compromissos que foram propugnados em nossa Carta Política, mediante levantamento documental das inúmeras versões que recebeu até a promulgação em 05 de outubro de 1988, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte.

#### 3.1 DAS RAZÕES INSTITUCIONAIS DO ACORDO POLÍTICO À EXPRESSÃO JURÍDICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

Em 02 fevereiro de 1987, Ulisses Guimarães anunciava a abertura da terceira sessão da Assembleia Nacional Constituinte - ANC, perante 415 parlamentares federais, cujos nomes, aqui e ali, são ainda bem conhecidos. Até a chegada dessa data, deparamo-nos com um contínuo histórico cujos eventos institucionais inauguram-se com a promulgação da Emenda Constitucional n. 26, em novembro de 1985, que alterou os termos do artigo 49 da Carta política de 1969 e determinou a instalação de um novo processo constituinte a ocorrer na sede do Congresso Nacional, em formação unicameral, a partir do 1º de fevereiro de 1987.

Nessa data, conforme o mandamento estabeleceu, o então Ministro e Presidente da Suprema Corte Brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), José Carlos Moreira Alves, em sessão inaugural, declarou instalada a Assembleia Nacional Constituinte. À solenidade desse ato seguiu-se a segunda sessão, em que foi eleito Ulysses Guimarães (Deputado Federal pelo

---

<sup>12</sup> Em nosso texto, há dois sentidos com os quais pode ser entendida a ideia de espoliação: o prosaico, representado pela subtração de algo pertencente a alguém; e aquele depurado pelos estudos sociológicos brasileiros, em parte determinado pela obra de Lúcio Kowarick, intitulada *A espoliação urbana* (2012), em publicação original de 1975, na qual o autor reúne aportes marxistas de análise sobre marginalidade às evidências que, como pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), coletou quanto às condições de vida de camadas populares na cidade de São Paulo, no processo de produção do espaço urbano. A acepção de espoliação, depreendida da obra de Kowarick, expressa-se como conjunto de extorsões perpetradas pela precariedade ou absoluta ausência de equipamentos e serviços públicos de fruição do espaço comum de cidadania.

Estado de São Paulo, sob a legenda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) como Presidente da ANC, em vitória contra o também Deputado Federal pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT do Rio de Janeiro, Lysâneas Maciel, com respectivos 425 e 69 votos<sup>13</sup>.

Na sessão subsequente, terceira portanto, Guimarães cumpriu o trato litúrgico e vocalizou discurso<sup>14</sup> em que antecipava o timbre que o texto constitucional, ainda só como ideia, deveria encerrar. Como homem público, essa espécie de “cidadão de tempo inteiro”<sup>15</sup>, o parlamentar paulista parecia saber bem o momento de inflexão que o país atravessava como “nação rejuvenescida pela esperança, nação essa em parte representada por uma vigorosa bancada de grupos sociais emergentes da qual contava, inclusive, a maior representação feminina da história parlamentar”<sup>16</sup>. Revestido da função de presidir a ANC, Ulysses Guimarães repercutiu os anseios do povo brasileiro que, na exigência de eleições diretas presidenciais, levantou-se em multidões contra os “limites históricos que os exploradores de sempre querem impor”<sup>17</sup>.

A vontade popular tornou-se, assim, o elemento tangível a ser sacramentado sob a forma da lei maior do Estado Brasileiro, já que, sem ideais coletivos no horizonte de luta, a política, nas palavras do constituinte, “desce de sua grandeza à superfície das disputas menores, do jogo ridículo do poder pessoal, da acanhada busca de glórias pálidas e efêmeras”<sup>18</sup>.

O que queria Ulysses Guimarães era verbalizar as demandas de seu tempo histórico com as quais: “a ação reguladora do Estado na atividade econômica”<sup>19</sup>, garantida a livre iniciativa, exerça-se “sem o sacrifício dos trabalhadores”<sup>20</sup>; a riqueza não mais se acumule, “ao mesmo tempo em que aumentam a miséria e a fome, em benefício dos privilegiados”<sup>21</sup>; não se amontoem em favelas “os trabalhadores modernos, brancos, pretos, mestiços, legatários da condenação de servir e sofrer”<sup>22</sup>; esteja superada “a espoliação externa, com a insânia dos

<sup>13</sup> Largo é o acervo de que dispomos quanto ao complexo período de duração da ANC. A exemplo, ver: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicao-cidada/constituintes/o-presidente-da-anc>; acesso realizado em março de 2020.

<sup>14</sup> Ata da 3ª Sessão da Assembleia Nacional Constituinte, às páginas 21 a 23, publicada no Diário da Assembleia Constituinte, em 04 de fevereiro de 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/o-discurso-parlamentar-e-a-constituicao-cidada/003anc04fev19873.pdf>; acesso realizado em março de 2020.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 22.

centros financeiros internacionais e os impostos que devemos recolher ao império”<sup>23</sup>, pois só “seremos realmente livres do saque quando distribuirmos a renda pelo menos com equidade, e, desta forma, dermos dignidade ao convívio social interno”<sup>24</sup>; consigamos ultrapassar “o liberalismo clássico, que deixa às livres forças do mercado o papel regulador de preços e salários em uma época de economia internacionalizada e de cartéis poderosos; tanto quanto do capital – ou mais do que dele”<sup>25</sup>, possamo-nos nutrir de uma educação emancipadora que põe o conhecimento “a serviço do seu bem-estar e segurança”<sup>26</sup>; não precisemos mais ter os olhos voltados para o chão e a cabeça baixa pela vergonhosas taxas de mortalidade e de abandono infantis; e, por fim, para nós especialmente importante, o Estado preste efetiva assistência às famílias vulneráveis, prestação essa posicionada à maior distância do tradicional paternalismo que forjou um pernicioso Estado caritativo, já que a “assistência do Estado é um serviço que ele presta aos cidadãos e estes, quando dela necessitem, não devem suplicá-la, mas, sim, exigí-la, como um direito irrecusável”<sup>27</sup>.

Na aurora do processo constituinte, à vista dos termos empregados pelo presidente da ANC, pareciam já claras as orientações que promoveriam o esperado alinhamento constitucional a tão auspiciosos compromissos sociais, alargados pela participação de organismos de pressão dos mais diversos estratos, no decurso de 611 dias<sup>28</sup>, recorte temporal que separa o pronunciamento do parlamentar da data em que ele mesmo declarou promulgada a Constituição Federal em 05 de outubro de 1988.

Entre um dia e outro, foram atravessadas 07 etapas de intensa discussão e elaboração de nossa Carta Política, nas quais se distribuíram 26 fases, permeadas por mecanismos

---

<sup>23</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>28</sup> Em verdade, mesmo antes de 1987, mais precisamente desde março de 1986, o afã civilizatório que se espalhou no tecido social brasileiro encontrou espaço de expressão nas cortes parlamentares, dado o lançamento do projeto intitulado “Diga Gente”, de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, que, por via de formulários disponibilizados à população, teve acesso a 72.719 sugestões de pauta para fins de deliberação coletiva, conforme noticia o Portal Virtual da Constituição Cidadã da Câmara de Deputados, no item *Sugestão dos Cidadãos*, disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicaoocidada/oprocessconstituente/sugestaodoscidadao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicaoocidada/oprocessconstituente/sugestaodoscidadao); acesso realizado em março de 2020. Infelizmente, tal ação legou para a história constitucional um registro que não ultrapassa o limite do simbolismo, considerado que, no processo de aprovação do Regimento Interno da ANC, não foi recepcionada essa modalidade de participação. Ver Jorge Barrientos-Parra e Soraya Lunardi, em *A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988* (2020). Em orientação interpretativa diversa sobre o que significaram a criação e o uso desse inédito banco de dados pelo Sistema de Apoio Informático à Constituinte (SAIC), ver *A Constituição desejada*, coletânea em dois volumes organizada por Stéphane Monclaire (1991).

democráticos devidamente utilizados por inúmeros segmentos organizados<sup>29</sup>. Juntos aos 559<sup>30</sup> parlamentares (eleitos, em 1986, 487 deputados federais e 49 senadores, além de 23 senadores, remanescentes da eleição de 1982) representantes dos mais variados platôs ideológicos<sup>31</sup>, disputaram ativamente o teor a ser consignado nos dispositivos constitucionais no âmbito da comissão de sistematização e das 8 comissões temáticas, ora sob a forma de audiências públicas, ora sob a forma de emendas parlamentares ou populares, chanceladas isoladamente por um número mínimo de 30.000 signatários.

Nessa atmosfera cívica e em meio à atividade política tão aproximada à isegoria, tal como pensada pelos gregos quando da emergência das condições de uma primeira experiência democrática<sup>32</sup> ocidental, a ponderação lógica é qualidade fundamental. Dela ficou responsável a Comissão de Sistematização, sob a presidência de Afonso Arinos<sup>33</sup>, senador eleito em 1986 pelo Partido da Frente Popular – PFL, ao debruçar-se sobre impressionantes 122 emendas populares, assinadas por 288 entidades de representação, no esforço de compatibilizar os mais variados aportes de contribuição, sem contarmos o gigantesco número de emendas parlamentares recolhidas.

Seguindo a ordem das razões institucionais, passamos do acordo político à expressão jurídica que a Constituição conforma. Tarefa das mais difíceis é essa de não só decalcar as demandas sociais no futuro texto constitucional, mas a de determinar, por dentro e de dentro, o

<sup>29</sup> Nos limites desse trabalho, não há como nomearmos cada um dos movimentos sociais que se fizeram ativos no âmbito da ANC. Citamos, porém, alguns dos mais proeminentes: União das Nações Indígenas (UNI), Conselho Indigenista Missionário (CIM), Comissão Pastoral da Terra – CPT, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST, Frente Nacional de Ação Ecológica e o Movimento Feminista Nacional. Acerca da participação popular no processo de redemocratização nacional (conforme os anais do Congresso Nacional, disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/copy\\_of\\_index.html](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/copy_of_index.html); acesso realizado em março de 2020.

<sup>30</sup> Tal contingente distribuiu-se por 13 partidos, dos quais 306 do PMDB, seguidos de 132 do PFL, 38 do PDS, 26 do PDT, 18 do PTB e 16 do PT. Somados, tais parlamentares perfaziam 95,88% do total de constituintes. Ver: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes), acesso realizado em março de 2020.

<sup>31</sup> Sobre a diversidade de orientação ideológica de constituintes e as disputas entre eles e os representantes de movimentos populares, sugerimos consulta à tese de doutoramento assinada por Lucas Coelho Brandão, com título *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*, defendida em 2011, na Universidade de São Paulo – USP, disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde16082012125217/publico/2011\\_LucasCoelhoBrandao.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde16082012125217/publico/2011_LucasCoelhoBrandao.pdf); acesso realizado em março de 2020).

<sup>32</sup> Sobre a experiência democrática grega, em que se erigem as figuras da isegoria e isonomia, ver Jean Pierre Vernant em *As origens do pensamento grego* (2008), mais detidamente no capítulo *O universo espiritual da polis*. Do mesmo autor, indispensável é também a leitura de *Entre mito e política* (2001). Ainda sobre a temática, ver *Paideia: a formação do homem grego*, de Werner Jaeger (2001).

<sup>33</sup> No período pré-constituinte, mais exatamente julho de 1985, o então presidente da República José Sarney nomeou Afonso Arinos de Melo Franco, importante jurista mineiro, para a presidência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (mais tarde conhecida por Comissão Afonso Arinos). Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>; acesso realizado em março de 2020.

lugar de cada dispositivo na estruturação lógica e hierárquica da Lei maior. Nas palavras do próprio Ulysses Guimarães, quando da cerimônia de promulgação: “A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma”<sup>34</sup>.

Talvez não seja desavisado defendemos que, depois de arrefecidos os ânimos políticos, a formação jurídica desse parlamentar, junto a tantos outros pertencentes à mesma categoria profissional, a exemplo dos que se integraram à Comissão Afonso Arinos, seja o substrato dessa constatação<sup>35</sup>.

Os problemas, que advieram daí e que dizem respeito aos dispositivos que mais diretamente interessam à hipótese de investigação que estamos a testar, não são poucos nem simples, como comprova a profusa literatura doutrinária havida desde 1988, que registra o percurso existencial da nossa Constituição, em especial, naquilo que positiva sob a forma de princípios, garantias e direitos fundamentais, dos quais enfatizaremos a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a minimização das desigualdades socio-regionais e, por fim, o direito à assistência social. Para fins didáticos, no entanto, trataremos, ainda que timidamente, da confecção do texto constitucional para só depois aludirmos à apreciação doutrinária do que fora aprovado.

Cotejadas as seis versões do texto constitucional (desde a do Anteprojeto, passando pelo Projeto inaugural, seguido dos Projetos A, B e C, até sua versão final, designada de Projeto D), fica mais claro o percurso de ordenação a que foram submetidos os princípios destacados logo acima. A começar pelo princípio da dignidade da pessoa humana, temos que, na primeira versão de 26 de junho de 1987, originada dos esforços da Comissão Afonso Arinos, o termo *dignidade* aparece em várias oportunidades, sendo a que mais no interessa aquela assentada no Título I *Dos princípios fundamentais*, artigo 2º, em que lemos:

---

<sup>34</sup> Para acesso à integralidade de tal discurso, ver Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 4 de fevereiro de 1997, das páginas 21 a 23, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/destaquedematerias/o-discurso-parlamentar-e-a-constituicao-cidada/003anc04fev19873.pdf>; acesso realizado em março de 2020.

<sup>35</sup> Dentre os cinquenta nomes que compunham a Comissão Provisória, fizeram maioria, por óbvio, aqueles com formação jurídica. É o caso de importantes juristas, a exemplo de Cândido Antônio Mendes de Almeida (que também possuía formação sociológica), José Afonso da Silva, Miguel Reale, Josaphat Ramos Marinho e José Paulo Sepúlveda Pertence. Dos outros domínios profissionais, os que aparecem em maior escala são sociólogos, economistas e cientistas sociais, tais como Bolívar Lamounier, Celso Furtado, Gilberto Freyre, Hélio Jaguaribe e Walter Barelli. Contou-se também com a participação de autoridades eclesiásticas, tais como Padre Fernando Bastos de Ávila e o Reverendo Guilhermino Cunha, além de empresários proeminentes como Antônio Ermírio de Moraes e Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho. Infelizmente, não nos causa espanto, a julgar pelo número da bancada feminina, o fato de a jurista Florisa Verucci ser a única mulher a compor tal comissão, problema grave de subrepresentação que insiste até os dias atuais. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/antecedentes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/antecedentes); acesso realizado em março de 2020.

A República Federativa do Brasil é constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, e tem como fundamentos:

[...] IV - a dignidade intangível da pessoa humana, assegurada pela impossibilidade constitucional de restrições ao pleno exercício de direitos e liberdades fundamentais, ressalvado o estado de sítio e o estado de defesa.

Na versão seguinte, designada de Projeto da Constituição, apresentado em julho do mesmo ano, a alusão ao princípio da dignidade da pessoa humana mantém-se com a mesma grafia e no mesmo lugar na arquitetura constitucional, bem diferente do que ocorrerá quatro meses depois (em novembro de 1987), na apresentação do Projeto A, em que dignidade humana, como *dignidade das pessoas*, transitará do 2º para o 1º artigo, emparelhando no *caput* com os outros fundamentos do Estado Brasileiro, não sem perder parte da eloquência dos elementos que lhe conferiam posição indiscutível de marco axiológico e limite restritivo de alteração de teor. Vejamos a redação apresentada: “A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, visa a construir urna sociedade livre, justa e solidária, e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade das pessoas e o pluralismo político”.

Na passagem do Projeto A para o Projeto B, em janeiro de 1988, quando apresentadas as sugestões dos parlamentares sob a forma de emendas, uma em especial nos chama a atenção por nela estarem inscritos os núcleos que se desdobrarão nos quatro primeiros artigos do texto constitucional vigente. Trata-se de *Emenda do Centrão*, expressão coloquial, mas que aparece nos anais da ANC para designar orientação da base suprapartidária que compunha maioria, constituída principalmente por PMDB, PL (Partido Liberal), PFL (Partido da Frente Liberal) e PDS (Partido Democrático Social), e, episodicamente, por PDC (Partido Democrata Cristão) e

PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)<sup>36</sup>. A formulação que propõem ao Art. 1º<sup>37</sup> ajusta, definitivamente, a expressão dignidade da pessoa humana, além de incorporar outros elementos sob o signo de fundamentos do Estado Brasileiro. A redação postulada expressa-se assim:

Artigo 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios, Distrito Federal e Territórios constitui-se em Estado Democrático de Direito, visa a construir uma sociedade aberta, justa e solidária, e tem como fundamentos:

- I - a soberania,
- II - a cidadania,
- III - a dignidade da pessoa humana,
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa,
- V - o pluralismo político;
- VI - a convivência em paz com a humanidade.

Após sete meses de complexas disputas, mais exatamente nos dias 16 e 17 de setembro de 1988, a Comissão de Redação, que contou com a participação do renomado gramaticólogo Celso Cunha<sup>38</sup>, submete ao Parlamento a versão C do Projeto de Constituição para últimos

<sup>36</sup> Para além dos componentes econômicos que impulsionaram movimentos civis organizados, é preciso fazermos menção à presença do importante fator partidário, nos momentos anteriores à ANC, junto ao que a literatura especializada denomina de *liberalização do militarismo autoritário*. Por um revés da história, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1979, forjada com o propósito de “dividir para dominar” grupos ideológicos opostos ao regime, acabou por suscitar novos repertórios de organização da chamada esquerda, combinados com o então MDB, assim como agremiações com orientações mais refratárias aos propósitos da *direita* tradicional. Daí, dividindo-se por valores em disputa, advêm o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, o Partido dos Trabalhadores – PT; o Partido Democrático Social - PSD; o Partido Popular – PP; o Partido Democrático Trabalhista – PDT; e, enfim, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. O conjunto ampliou-se em 1985, por meio da Emenda Constitucional n. 25, que não só suprime importantes impedimentos à criação de partidos políticos, mas torna sem efeito cassações, cancelamentos e indeferimentos de registros, tal como ocorreu com projetos de base comunista, a exemplo do Partido Comunista Brasileiro - PCB – conhecido vulgarmente como *Partidão* - e do Partido Comunista do Brasil – PC do B. Sobre o tema, sugerimos Brasília João Sallum Júnior, em *Labirintos: dos generais à Nova República*, de 1996. Importante ainda dizermos que, vistos em perspectiva ideológica (que só posteriormente enseja distinções partidárias), o Centrão é identificado doutrinariamente com o espectro conservador, antagonizando com o chamado campo progressista forjado pela integração do que designamos, ainda hoje, de bancada de esquerda. No âmbito da ANC, os partidos afinados a esse campo foram PT, PCB, PDT, PSB e PC do B, sem esquecer de aquiescência parcial de grupo minoritário do PMDB, em grande parte, sob a influência de Mario Covas, então presidente da legenda. Sobre os pormenores da questão, sugerimos a leitura de Adriano Pillatti em *A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo* (2008).

<sup>37</sup> Merece destaque a Emenda Substitutiva do Art. 1º apresentada pelo então Deputado Ricardo Fiúza do Partido da Frente Liberal – PFL, em que propõe a seguinte redação: “A República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, organizado sob instituições representativas, federativas e republicanas, firmada na sujeição dos poderes públicos ao ordenamento jurídico e na supremacia da Constituição”. Considerados os reveses que o país atravessou em passado recentíssimo, talvez não soasse primário, já que redundante, o registro da força normativa de nossa Carta Política. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/projeto-de-constituicao-a-inicio-do-1o-turno](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/projeto-de-constituicao-a-inicio-do-1o-turno); acesso realizado em março/abril de 2020.

<sup>38</sup> Membro da Academia Brasileira de Letras e Professor Emérito de Literatura da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Celso Cunha juntou-se à Comissão de Redação a convite do Presidente da ANC, Ulysses Guimarães, com o propósito de “levar em conta a atualidade dos termos utilizados, na forma culta da língua”,

ajustes, mas, quanto à dignidade da pessoa humana, não há alterações textuais ou topográficas<sup>39</sup>. Ao final do mesmo mês, depois de analisadas as sugestões recebidas em duas reuniões da Comissão de Redação (as datas em que ocorreram são 19 e 20 de setembro), emplaca-se a redação final da Constituição no designado de Projeto D, mantendo-se inalterados os termos do artigo 1º, ao menos quanto ao valor supremo da dignidade da pessoa humana<sup>40</sup>.

Nos limites desse trabalho e considerando a difícil realidade do povo brasileiro, defendemos que nenhum outro dispositivo tenha mais estreita relação com a dignidade humana que o compromisso de erradicação da pobreza e de minimização das desigualdades sociais. Direta ou indiretamente, são essas as aparições das expressões *pobreza* e *desigualdade* nas inúmeras versões constitucionais.

No Anteprojeto, Título I *Dos Princípios fundamentais*, lemos (grifos nossos):

Art. 6º - O Estado brasileiro está submetido aos desígnios do povo e suas finalidades internas fundamentais são:

I - construir uma sociedade na qual o acesso aos valores fundamentais da vida humana seja igual para todos;

II – consolidar a identidade povo e Nação pela integração de todos os processos das decisões nacionais, das políticas de procedimentos e dos projetos e ações para o desenvolvimento econômico e social, cuja reciprocidade não pode ser abstraída;

III - *empreender, por etapas planejadas e constitucionalmente compulsórias, a erradicação da pobreza e a interpenetração dos estratos sociais, de modo que todos tenham iguais oportunidades de viver saudável e dignamente;*

IV - favorecer o sentido social da liberdade, a fim de que todos disponham de tantas liberdades quanto o que mais dispõe de liberdades entre todos, critério em que se legitima a intervenção equalizadora do Estado para alinhar a sociedade na direção de uma democracia de liberdades igualadas;

v - promover a justiça social pela implementação das condições necessárias para que a felicidade de cada um não custe a infelicidade de ninguém, mas contribua para a felicidade de todos.

---

tal como afirmou em matéria do Jornal *O Globo*, no caderno *O país*, em edição publicada no dia 02 de setembro de 1988, disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/104873/1988\\_01%20a%2005%20de%20Setembro\\_%074a.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/104873/1988_01%20a%2005%20de%20Setembro_%074a.pdf?sequence=3&isAllowed=y); acesso realizado em março de 2020.

<sup>39</sup> No entanto, o artigo 1º sofreu alteração com a supressão “da convivência em paz com a humanidade”, tal como se vê nos destaques feitos pelos parlamentares Carrel Benevides (do Partido Democrático Trabalhista – PDT) e Naphtali Alves de Sousa (do PMDB). Dessa ideia matriz advirão os elementos fundamentais conformadores das relações internacionais do Estado Brasileiro que figuravam no artigo 3º do Projeto C. Ver anais do Congresso Nacional em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocesso-constituente/o-processo-constituente](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocesso-constituente/o-processo-constituente); acesso realizado em março de 2020.

<sup>40</sup> Os outros dispositivos em que se encontra a expressão dignidade continuam incólumes no Projeto D, mas se deslocam na topografia constitucional, migrando dos artigos 225, § 7º, 230 e 233 para os artigos 226, § 7º, 227 e 230, respectivamente.

Na passagem para o Projeto da Constituição, o teor anteriormente salientado migra para o artigo 5º, sem sofrer alterações, à exceção do inciso IV, cuja redação é significativamente reduzida. Já no Projeto A, o texto constitucional torna-se mais lacônico e menos designativo quanto à forma de combate às mazelas da pobreza e da desigualdade, ao tempo em que transita do artigo 5º para o artigo 3º, estrato no qual se manterá até a versão final promulgada. Literalmente:

Art. 3º São objetivos fundamentais do Estado:

I - garantir a independência e o desenvolvimento nacionais;

II - erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

III - promover a superação dos preconceitos de raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação.

No Projeto posterior (Projeto B), depura-se o referido artigo pela incorporação do termo marginalização, além da inclusão de parte do dispositivo que, em demonstração anterior, participava da redação dos fundamentos do Estado (referimo-nos aqui à construção de uma sociedade justa, livre e solidária). Temos, portanto:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - garantir a independência e o desenvolvimento nacionais;

II - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades entre as pessoas e as regiões;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Cotejada essa versão com a subsequente (a do Projeto C), as alterações envolvem: a ordem em que os objetivos aparecem nos incisos (mantendo, no entanto, a erradicação da pobreza e minimização das desigualdades no inciso III); o artigo em que se encerram (passando de 3º para 2º); a substituição de “desigualdades entre as pessoas e as regiões” por “desigualdades sociais e regionais”<sup>41</sup>; e, por fim, a supressão do termo independência<sup>42</sup> que aparecia conjugada à garantia de desenvolvimento nacional. Na última versão do texto constitucional (Projeto D) submetida ao crivo parlamentar, ressalvado o retorno à posição de artigo 3º, mantêm-se integralmente os termos do Projeto C.

A julgar pelo conjunto de forças políticas na ANC, a vitória da positivação constitucional dos princípios da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza e da

---

<sup>41</sup> Alteração proposta por José Fogaça, Deputado Federal pelo PMDB. Ver Anais do Câmara de Deputados em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-308.pdf>; acesso realizado em março de 2020.

<sup>42</sup> Alteração sugerida por Chagas Neto, Deputado Federal pelo PMDB, conforme documento disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-308.pdf>; acesso realizado em março de 2020.

mitigação das desigualdades, definitivamente, nada tem de corriqueira. Mesmo que, mediante leitura dos anais da assembleia, pareça-nos imediata a aceitação da maioria parlamentar sobre tal reconhecimento, há quem nos indique uma outra atmosfera no campo discursivo de disputas. É o caso, por exemplo, do senador José Paulo Bisol do Partido dos Trabalhadores - PT, Relator da Comissão de Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, quando, ainda em fase inicial da ANC (julho de 1987), entrega os contributos dos constituintes alocados nessa comissão à Comissão de Sistematização.

Com licença filosófica, ele reflete “sobre a vulgaridade da reflexão” de alguns de seus pares constituintes que, “sem o mínimo pudor [...], julgam inteligente perguntar a partir de quantos títulos, capítulos e dispositivos uma Constituição é ou deixa de ser Constituição”<sup>43</sup>. Em nosso sentir, caberia mesmo o questionamento levantado pelo constituinte: “Afinal, que espécie de preocupação é essa?”. A resposta talvez resida nas inclinações ideológicas por trás de um descontentamento, mascarado de preocupações legítimas que alguns constituintes apresentaram na incorporação de tantos e poderosos valores tutelados pelo texto constitucional em formação.

Se os princípios são os responsáveis por lapidar a sociedade, transformando-a no que ela deve ser na inauguração de uma nova série histórica, talvez seja exatamente o semblante de uma sociedade por vir que assuste quem historicamente usufruiu de um sem número de privilégios de classe e nascimento.

Entre conservar e desfazer as bases da velha ordem social e jurídica, dividiram-se constituintes em nada mais que duas espécies, na expressão confessada de suas próprias consciências: “os que querem substituir e os que querem reproduzir o sistema, e como os que desejam reproduzir o sistema não são conceitualmente constituintes, acabaremos por nos reconhecer pela única diferença objetivamente relevante: ser ou não ser constituinte”<sup>44</sup>; separados estão os que almejam desamarar o progresso e os que dizem, preocupados: “Querem avançar demais!”. Porém, muito mais *do que quantos*,

queremos saber é *a partir de que* causas e princípios uma Constituição brasileira pode ser, ao mesmo tempo, verdadeiramente brasileira e verdadeiramente Constituição. Em suma, uma Constituição que, desconstituindo a brutalidade autoritária da organização nacional, constitua o

---

<sup>43</sup> Ver Anteprojeto da Comissão aludida, mais precisamente à pág. 4 do Volume 69. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/panoramadofuncionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/panoramadofuncionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao); acesso realizado em março de 2020.

<sup>44</sup> Conforme teor presente na página 05 do Anteprojeto, disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/panoramadofuncionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/panoramadofuncionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao); acesso realizado em março de 2020.

que jamais se tentou constituir: constitua o povo como povo de verdade, isto é, soberano; constitua a sociedade como convivência solidária emergente da nacionalidade; constitua o Estado como instrumento de uma sociedade que seja sociedade por socializar a justiça; e, finalmente, constitua uma verdadeira Pátria, porque Pátria só é realmente Pátria se todos os que moram nela desfrutam das mesmas oportunidades de acesso aos valores fundamentais da vida humana<sup>45</sup>.

Mesmo que depois de 34 de promulgação estejamos ainda longe de colher todos os frutos do plano de nação que a Constituição expressa, ao fim e ao cabo, é dos valores que há nela que nos armamos, mesmo que em vão, pois, mais do que incitar nossa capacidade de inteligir sobre o mundo concreto, princípios constitucionais são o primeiro motor “de toda criação, interpretação e aplicação do direito”<sup>46</sup>, inescapáveis, portanto, da condição de premissa maior de qualquer raciocínio que se pretenda obediente à lógica dedutiva, tão cara aos profissionais da justiça no largo perímetro em que atuam; na qualidade de “verdadeiras normas jurídicas que estabelecem as bases políticas do Estado”<sup>47</sup>. São eles a referência que “todos os órgãos encarregados de criar e aplicar o direito”<sup>48</sup> devem observar.

Em desdobramento lógico, resta-nos tratar do sancionamento dos direitos fundamentais e, dentre eles, os que merecerão nossa atenção mais detida: os chamados direitos fundamentais sociais. Sustentam importantes doutrinadores e doutrinadoras que poucos temas, pós 1988, mereceram mais atenção que os direitos fundamentais sociais, não importando se no plano das discussões legislativas ou no campo de produção teórico-doutrinária e jurisprudencial, o que se explica tanto pelo número em que aparecem no texto constitucional, quanto, principalmente, à forma de regime jurídico que os consagrou, ao menos em tese.

Sobre o primeiro aspecto que, para fins didáticos, chamaremos de aspecto de *quantificação*, temos que, desde o Anteprojeto da Constituição, oferecido em 26 de junho de 1987 ao Presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, já se assinalavam as preocupações técnicas que envolveriam a elaboração do rol de direitos fundamentais. Esclarece Bernardo Cabral, constituinte responsável pela relatoria do documento:

Como já tive oportunidade de expor, oralmente e por escrito, multifacetada é a competência da Comissão de Sistematização. De plano e até por imperativo

---

<sup>45</sup> Conforme teor presente na página 06 do Anteprojeto, disponível em [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/panoramadofuncionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/panoramadofuncionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao); acesso realizado em março de 2020.

<sup>46</sup> Em CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*, 2014, p. 425.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

semântico, há de caber-lhe, precipuamente, a outorga de uma sistematização constitucional, ao farto e opulento material que lhe foi encaminhado. Isso significa, por certo, distribuir e estruturar tais subsídios, alocando-os nos grandes campos que a ciência jurídica, no patamar do Direito Constitucional, reconheceu e consagrou. Após tal repartição, impõe-se a ordenação das matérias constitucionais, segundo um critério de preferência, o mais possível indene de subjetivismo, conquanto dando ênfase às temáticas que mais reflitam as exigências da nacionalidade e da cidadania. Para o cumprimento dessas tarefas, o signatário, após ter em mente os grandes segmentos do Direito constitucional, optou por abraçar o critério de ordenação [...]. E o alvitre foi tomado sem perplexidade, porque a aludida enunciação, acompanhando de perto a manifestação dos círculos representativos da sociedade civil, também afinou-se à tendência das mais modernas Constituições ocidentais<sup>49</sup>.

Repetindo-se o tratamento dados aos princípios mais caros a esse trabalho, comecemos a discorrer sobre as versões dos projetos de texto constitucional na tentativa de reconhecerem a assistência como direito intrínseco ao modelo de proteção social brasileiro, amparado na ideia de Estado Providência.

Na primeira e segunda tentativas de *ordenação das matérias constitucionais* (ou seja, nas versões do Anteprojeto e do Projeto da Constituição ainda não submetido a Plenário), direitos e liberdades fundamentais foram dispostos sob o Título II, dividido por sua vez em cinco capítulos, designados, em sequência, de direitos individuais, direitos sociais, direitos coletivos, da nacionalidade, da soberania popular (esse último, subdividido em direitos políticos e partidos políticos).

No esteio da tradição que condiciona a fruição de direitos sociais à classe trabalhadora integrada aos circuitos formais de produção, o rol dos dispositivos que os conforma aborda estritamente as condições de trabalho, de remuneração, de licença e de possibilidades de desligamentos. Parte do que hoje reconhecemos como direitos sociais aparece grafada no Artigo 13<sup>50</sup>, componente do Capítulo I – *Dos Direitos Individuais*. Em reprodução literal (grifos nossos), temos:

São direitos e liberdades individuais e invioláveis:

I – A vida, a existência digna e a integridade física e mental.

a) Adquire-se a condição de sujeito de direitos pelo nascimento com vida.

<sup>49</sup> Anteprojeto da Constituição apresentado pela Comissão de Sistematização (1987, p. 02). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicaoocidada/oprocessoconstituente/comissao-de-sistematizacao/anteprojeto-de-constituicao>; acesso realizado em março de 2020.

<sup>50</sup> A única diferença encontrada nas versões aludidas refere-se à localização dos dispositivos: no Anteprojeto, artigo 13; no Projeto, artigo 12.

- b) a alimentação, a saúde, o trabalho e sua remuneração, a moradia, o saneamento básico, a seguridade social, o transporte coletivo e a educação consubstanciam o mínimo necessário ao pleno exercício do direito à existência digna, e garanti-los é o primeiro dever do Estado;*
- c) o orçamento da União consignará a dotação necessária e suficiente ao cumprimento dos deveres previstos na alínea anterior;
- d) na impossibilidade comprovada de exercer, imediata e eficazmente, a garantia prevista na alínea "b", o Estado tem o dever de estabelecer programas e organizar planos para a erradicação da pobreza absoluta, hipótese em que a exigibilidade do direito à existência digna se circunscreve à execução tempestiva das etapas previstas nos aludidos planos e programas;*
- e) o excesso de lucro nas atividades econômicas e financeiras será definido por lei e obrigatoriamente aplicado no programa nacional de erradicação da pobreza;
- f) é assegurado às crianças pobres o regime de semi-internato no ensino de 1º grau, na rede oficial;
- g) por absoluta incapacidade de pagamento, ninguém poderá ser privado dos serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;
- h) até a erradicação definitiva da pobreza absoluta, suas vítimas têm direito ao amparo e assistência do Estado e da sociedade;*
- i) a mais grave ofensa à vida, à existência digna e à integridade física e mental é a tortura, crime de lesa-humanidade a qualquer título, insuscetível de fiança, prescrição e anistia, respondendo por ele os mandantes, os executores, os que, podendo evitá-lo, se omitirem, e os que, tomando conhecimento dele, não o comunicarem na forma da Lei<sup>51</sup>.

Já no Projeto A, resultante da segunda versão que fora objeto de intervenções de constituintes das comissões e subcomissões temáticas, registram-se importantes diferenças. A primeira diz respeito à alteração do título do capítulo que, por emenda individual de Rachid Saldanha Derzi<sup>52</sup> do PMDB, passa a conjugar direitos individuais e coletivos. Ou seja, os direitos sociais de hoje, que estavam aninhados no capítulo de direitos individuais, dispersam-se em outros títulos, principalmente o da *Ordem Social*, combinadas aí seções circunscritas à saúde, previdência e assistência social, como núcleos constitucionais de irradiação<sup>53</sup>.

O problema, no entanto, é corrigido nas sessões plenárias que decidem por uma composição bastante aproximada ao texto futuramente promulgado, promovendo, inclusive, novos ajustamentos quanto aos direitos sociais, migrando para o artigo 6º, cuja redação proposta

<sup>51</sup> Não é exagerado nem precipitado defendermos que nesses dispositivos, como veremos no decurso desse trabalho, convergem todas as fundamentais questões de efetivação de direitos fundamentais; mais especificamente, nas passagens grafadas, estão as bases constitutivas do formato de proteção social, no campo da assistência, que aqui se formou.

<sup>52</sup> Cf. documento disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255\\_FaseSEmendas2P.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255_FaseSEmendas2P.pdf); acesso realizado em março de 2020.

<sup>53</sup> Sobre o assunto, ver José Canela Júnior, em *A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário* (2009).

é: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, o amparo à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Na penúltima versão (Projeto C)<sup>54</sup>, encontramos tão somente diferença topográfica (os direitos sociais dispostos no artigo 6º saltam para o artigo 5º) e a substituição do termo *amparo* por *proteção* à maternidade e à infância. Comparado com o Projeto final (D), mantêm-se os termos da versão C, devolvendo-os, no entanto, ao artigo 6º.

No entanto, se do exame da vontade legisladora, submetida ao crivo do povo representado pela sociedade civil organizada, não restam dúvidas quanto à exigência de reconhecimento dos direitos sociais como fundamentais, em alguns recantos do projeto constitucional foram suscitados importantes aspectos. O primeiro relaciona-se com a enorme abrangência e conseqüente heterogeneidade do elenco de direitos fundamentais (inclusos aí os direitos sociais) reconhecidos na Constituição. Isso é o que se depreende do discurso realizado por Marcondes Gadelha como representante do PFL, quando da abertura da sessão de votação do título II do Projeto C. Vejamos:

Quando fiz a primeira leitura deste projeto de Constituição, assaltou-me uma dúvida quanto à sua funcionalidade, dada a enorme extensão do seu texto. Fiz uma crítica leal – espero que construtiva – perante o nobre Relator, pelo excesso de normatização que se continha no texto, como se se quisesse disciplinar cada fato da atividade humana, como se se quisesse mapear cada passo do cidadão, como se se quisesse coarctar a capacidade de iniciativa da própria sociedade. Abro uma exceção, Sr. Presidente, no fundo da minha consciência, para um louvor sem restrições a este Capítulo extraordinariamente bem escrito, Dos Direitos e Liberdades Fundamentais. E abro uma exceção, Sr. Presidente, inclusive e principalmente, quanto à própria extensão deste Capítulo, porque acho que direitos e garantias individuais, que direitos coletivos devem ser exaustivamente tratados, devem ser levados às últimas conseqüências, devem ser cogitados em todos os refolhos da capacidade de análise, porque esses direitos e garantias individuais são a essência mesma do próprio constitucionalismo, são a razão porque se inventou um documento capaz de traduzir um contrato social, a razão porque se inventou um documento capaz de traduzir um acordo entre governantes e governados, sobre os limites da autoridade e a razão mesma por que se colocou

---

<sup>54</sup> Interessante foi descobrirmos que as legítimas demandas por direito à moradia, que foram aprovadas no segundo turno de votação, não foram vitoriosas no texto final da CF. Tal deslize não passou despercebido, como vemos na justificação apresentada pelo constituinte Ivo Cersosimo em Emenda corretiva de omissão (disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituente/plenario/emendas-2t-ao-projeto-b](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituente/plenario/emendas-2t-ao-projeto-b); acesso realizado em março de 2020), que, porém, não alcançou êxito. Foram necessários 12 anos para corrigirmos tal deficiência, mediante Emenda Constitucional n. 26 de 2000.

esse preceito, em si mesmo revolucionário, de que o cidadão tem direitos objetivos contra o Governo.

[...] A nova realidade social, cultural, política e econômica coloca novos desafios aos Constituintes para a preservação dessa integridade que é o ser humano, de lhe dar todas as condições para a sua *plena realização*, para a *plena consecução dos seus objetivos de crescimento espiritual, de aquisição de bens materiais e de realização do progresso para si e para os seus semelhantes*.

[...] Seria natural, Sr. Presidente, que a reação das gentes, seria natural que a reação das comunidades, seria natural que a reação da própria sociedade nos induzisse a um texto eficiente, amplo, abrangente, onde não pudesse pairar qualquer dúvida, nada escapasse ao controle da sociedade e não se deixasse ao talante do Governo qualquer ponto que diga respeito a esses direitos inalienáveis<sup>55</sup>.

No mesmo timbre foi a apreciação feita por Antônio Mariz, líder do PMBD. Disse o parlamentar:

É este título de especial significação na reconstrução democrática brasileira. São esses direitos e liberdades que, efetivamente, vão caracterizar a ordem política nacional como mais ou como menos democrática. Todas as nações democráticas contemporâneas consagram em suas cartas políticas títulos semelhantes aos que aqui discutimos e votamos neste instante. A Constituição dos Estados Unidos da América, que completou no dia 17 de setembro dois séculos de vigência, cometeu no seu texto original um lapso imperdoável de não incluir a Declaração de Direitos, o que determinou, já dois anos depois, em 1789, as dez primeiras emendas que hoje integram o seu texto e que se constituem e se denominam, por isso mesmo, a Carta de Direitos. Da mesma forma, estão ainda em vigor os princípios definidos na Revolução Francesa, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que permanecem incorporados à Constituição da França contemporânea. [...] O Título, que aqui analisamos, engloba justamente a liberdade em suas várias faces, os direitos individuais a reservarem o espaço do indivíduo diante do Estado, a garantir aquelas liberdades que são aceitas universalmente como fundamentais, a começar pela liberdade de crença religiosa, e de convicção política e filosófica, a liberdade de expressão, e todas as outras que desfilam no numeroso e rico elenco estabelecido pelo seu Relator. *É preciso, ao lado dessas liberdades individuais, enfatizar as liberdades coletivas, os direitos coletivos e os direitos sociais* – o direito de associação, o direito de reunião. E, na área social, o direito à estabilidade, o direito a uma jornada justa de trabalho, o direito ao salário, o direito à greve. São direitos que integram este

<sup>55</sup> Diário Oficial da Assembleia Nacional Constituinte (DOANC), referente ao Suplemento “C”, 1988, p. 116, grifos nossos. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/comissaodesistematizacao/copyofcomissao-de-sistematizacao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao/cidadada/oprocessoconstituente/comissaodesistematizacao/copyofcomissao-de-sistematizacao); acesso realizado em março de 2020.

quadro, sem os quais não se caracterizaria plenamente a democracia moderna, a democracia social que queremos ver implantada em nosso País<sup>56</sup>.

Na passagem transcrita, para além do aspecto de quantificação de direitos fundamentais, esboça-se também a problematização referente à *qualidade* diferenciada do regime jurídico próprio a eles: a famosa aplicação imediata. A inscrição desse regime, que aqui chamaremos de aspecto qualificativo, encontra-se inicialmente no Título III *Das garantias fundamentais*, mais especificamente no artigo 32, em que ficou consignado tanto que “Os direitos, liberdades e prerrogativas previstos nesta Constituição não excluem outros inerentes aos princípios fundamentais da Nação, ou constantes de Declarações Internacionais assinadas pelo país”, como, em seu parágrafo 1º, que “As normas que definem esses direitos, liberdades e prerrogativas têm eficácia imediata”.

Na versão posterior, mantém-se o teor, mas são deslocados os dispositivos para o artigo 31. Já no Projeto A, tais enunciados migram para o artigo 6º, conformando-se ao novo título *Dos direitos e garantias fundamentais*<sup>57</sup>, no qual se elencam 60 parágrafos, ancestrais daquilo que vemos nos incisos do vigente artigo 5º. Além disso, dentre as alterações de vernáculo, destacamos a substituição do termo *eficácia* por *aplicação* imediata, sugestão defendida por Gastone Righi, deputado federal pelo PTB de São Paulo, e de pronto aprovada pelos membros da comissão, sob o argumento de que:

o Plenário manifestou, através da concordância tácita de todos, o acatamento ao princípio de que os direitos e garantias fundamentais que estamos votando passem a ter aplicação imediata. Minha emenda diz apenas que "As normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais tem aplicação imediata". O povo está a esperar desta Constituinte um diploma que não fique na dependência de leis complementares ou ordinárias que se eternizem. Deseja que, pelo menos, no que diz respeito aos direitos e as garantias fundamentais,

<sup>56</sup> DOANC, 1988, p. 115. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicaocidada/oprocessoconstituente/comissaodesistemizacao/copyofcomissao-de-sistemizacao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicaocidada/oprocessoconstituente/comissaodesistemizacao/copyofcomissao-de-sistemizacao); acesso realizado em março de 2020.

<sup>57</sup> Aluízio Campos, senador ou deputado do Partido Popular (PP), responsável pela Emenda n. 3976-87, foi quem propôs tal alteração da denominação do título. Nas palavras do constituinte: “[...] está sendo realizada a votação dos capítulos por ordem de artigos. No entanto, antes de começar a numeração do título, temos a sua denominação. Pedi um destaque para modificar a denominação do título: ao invés de "Dos Direitos e Liberdades Fundamentais", teríamos "Dos Direitos e Garantias Fundamentais". A razão desta minha proposição em destaque é que havia no Substitutivo anterior um título exclusivo sobre garantias constitucionais. Mas o eminente Relator, em boa hora e com o nosso aplauso, extinguiu este título e incorporou a matéria ao Título II. Peço a V. Ex.a que preliminarmente ouça o parecer do Relator sobre este destaque, a fim de podermos submetê-lo à aprovação do Plenário. Realmente, a mudança tem dois fundamentos: primeiro, fica mais compatível com o conteúdo do capítulo; segundo substituindo-se a palavra "liberdade" por "garantias" não causamos nenhum dano ao texto, porque, no nosso entender, liberdade é apenas o direito fundamental de seres livres” (idem, p. 130).

tenha aplicação imediata, independentemente de postergações, adiamentos ou postulações<sup>58</sup>.

Nos parágrafos 59 e 60 do artigo 6º, temos respectivamente: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos atos internacionais de que o País seja signatário” e “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. A seguir, no texto substitutivo, designado de Projeto B, os dispositivos sofrem alteração topográfica (do 6º ao 5º), mas cujo teor é, ao fim e ao cabo, idêntico àqueles imediatamente acima mencionados. Essa foi a literalidade que tais dispositivos receberam também na versão C do projeto constitucional, mudando-se apenas a posição numérica do artigo a que pertenciam (do artigo 5º passam-se ao artigo 4º), para, na versão final, serem conduzidos ao estrato anterior.

Essa tímida demonstração das trilhas que levaram à positivação dos direitos fundamentais e ao regime que os caracteriza jamais poderia alcançar qualquer propósito de exaurimento de análise sobre a elaboração constitucional, mas confessamos a necessidade de apontarmos para o processo constituinte, pois é nele, em especial o de 87/88, que vemos mais nitidamente o amalgamento entre política (em sentido amplo, não exclusivamente partidário), Estado e Constituição. E mais do que isso, tal como defendemos antes, se a vontade do legislador precisa ser perscrutada, nem que seja por acuidade de investigações históricas, nada mais apropriado que visitar a argumentação de que foram capazes os constituintes na tentativa de verem vitoriosas determinadas postulações.

De início, Constituição Federal em mãos, não parece ser muito trabalhosa a inferência da fundamentalidade de que se revestem os direitos sociais, já que inscritos sob o Título II *Direitos e Garantias fundamentais*, agrupando-se do artigo 6º ao 11. Insistir em argumento contrário - de que o lugar dos direitos sociais no texto constitucional é critério substancialmente pobre para garantir sua fundamentalidade<sup>59</sup> - é o mesmo que desconsiderar a vontade legítima, democrática e procedimentalmente fundante de uma nova série histórica, cujo propósito era garantir-lhes efetividade como meio de concreção dos objetivos primordiais da República, afastando da Constituição o tom empobrecido de uma ingênua *carta de boas intenções*.

---

<sup>58</sup> DOANC, 1988, p. 295. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicaoocidadada/oprocessoconstituente/comissaodesistematizacao/copyofcomissao-de-sistematizacao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicaoocidadada/oprocessoconstituente/comissaodesistematizacao/copyofcomissao-de-sistematizacao); acesso realizado em março de 2020.

<sup>59</sup> Em verdade, é possível mesmo defender que não só os direitos sociais revestem-se de fundamentalidade. Vista em sua inteireza, a organização sistemática do texto constitucional nos habilita a reconhecer a natureza fundamental de todos os direitos nela positivados, estando ou não aquartelados no Título II de nossa Carta.

Sem qualquer tentativa de romantizações pueris, parece-nos que foi essa a inclinação parlamentar, não em virtude de uma inflexão ética espontânea, mas pelo fato de estarem sob os olhos vigilantes de uma sociedade que exigia um devido acerto de contas democrático. Apesar de largo rol de direitos fundamentais, inclusos aí os sociais, o que se depreende da leitura dos anais da ANC não nos habilita à defesa de que houve maiores resistências em admiti-los como objeto do especial tratamento da *aplicação imediata*. Um trecho da fala de Gastone Righi, antes transcrita, foi o gatilho dessa nossa percepção: “o Plenário manifestou, através da *concordância tácita de todos*, o acatamento ao princípio de que os direitos e garantias fundamentais que estamos votando passem a ter aplicação imediata” (grifos nossos).

É possível julgarmos displicentes os parlamentares investidos na Assembleia Nacional Constituinte em quase dois anos de discussões, da qual constaram nomes de envergadura teórica como os de José Afonso da Silva e Sepúlveda Pertence? Ou tratou-se da espetacularização de posições ideológicas daqueles que almejavam capitalizar-se politicamente dado o processo de consolidação democrática? Em nossa percepção, forjada a partir das evidências levantadas na consulta aos documentos da ANC, o problema da efetividade que aparece aqui e ali nos fóruns de discussão, mas que precisaria ser incansavelmente discutido, antecipa a refração com que até hoje são tratados os direitos fundamentais, principalmente aqueles parelhados como sociais. Do material disponível que acessamos, foram dos parlamentares Lysâneas Maciel e Vilson Souza os discursos que atingiram maior eloquência no prenúncio do que estaria por vir na circunscrição dos direitos sociais. Afirmou Maciel:

O ponto nevrálgico da emenda que estamos discutindo, e que foi acolhida em grande parte pelo eminente Relator, não é propriamente o seu enunciado [que trata dos direitos e liberdades fundamentais] porque ele está bom. O que nos preocupa é o fato de os direitos coletivos terem sido misturados com os individuais. Seria mais interessante que eles fossem separados, *mesmo porque os direitos coletivos nunca tiveram tratamento constitucional preliminarmente*. Não basta colocar na Constituição mais dispositivos. Lembro-me de que no auge do regime que acabamos de superar, o Brasil era signatário de quase todas as declarações sobre direitos humanos que existiam no mundo todo e, não obstante, aqui se praticavam vários crimes. [...] Sr. Presidente, o que nos preocupa agora é a garantia que esses direitos que estão sendo estabelecidos aqui vão oferecer. Neste País o cidadão comum tem a idéia de que, se for colocado um dispositivo na Constituição, por ser uma Lei Maior, uma lei mais nobre, então terá mais acesso a ele. É uma grande ilusão. Quanto mais se colocam dispositivos na Constituição, mais difícil fica o acesso do cidadão comum a eles. Mais importante do que isso que está sendo estabelecido aqui – esses dispositivos e parágrafo – é o capítulo seguinte: como garantir a eficácia desses direitos que estão estabelecidos. Lembro-me

de que na Constituição de 1946, da qual V. Ex.a participou, o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal Prado Kelly dizia: "Muitas vezes, colocar um dispositivo numa Constituição é uma maneira de disfarçar uma ditadura e amortilhar um princípio de direito.". V. Ex.a deve recordar-se de que foi também após um período ditatorial que foi feita essa observação. A garantia, a eficácia do que está sendo escrito muitas vezes é mais importante do que seu enunciado. De maneira que houve aqui um avanço, mas, se no capítulo seguinte, que vamos discutir agora, não ficar assegurada a execução do que ficou estabelecido, de nada valerá, Srs. Constituintes<sup>60</sup>.

Em seguida, Wilson Sousa, senador pelo PMDB de Santa Catarina, pontua:

Estamos elaborando uma Constituição e que certamente será das mais democráticas e das mais avançadas. Estabeleceremos normas e garantias para os trabalhadores. Estabeleceremos para os cidadãos normas e garantias de direito à saúde, à educação, à Previdência Social, à manutenção do valor real dos pecúlios e das aposentadorias. Criaremos, a nível de Direito Constitucional, o seguro-desemprego e a garantia de um salário mínimo que supra as necessidades básicas do trabalhador. Mas, se não tivermos um dispositivo que torne auto-aplicáveis as normas constitucionais e, ao mesmo tempo, se não reconhecermos ao Poder Judiciário o poder do controle e de aplicabilidade dessas normas, esses textos certamente entrarão na história da vida real de brasileiros como mais uma fábula, mais uma declaração de direitos e sem eficácia<sup>61</sup>.

O fato é que, promulgada em 1988 e desenhando-se como marco civilizatório pelos valores que propugna, a Constituição Federal Brasileira tornou-se alvo fácil do que já designamos de sorrateira *burla permanente*. É o que vemos, para além da esfera política, no domínio doutrinário que se debruçou na constitucionalização dos direitos sociais.

Uma das objeções mais propagadas (por quem não economiza esforços em justificá-la) sustenta-se no argumento de que realidades outras, estrangeiras, a despeito de apresentarem textos constitucionais silenciosos quanto a direitos sociais, alcançaram excelentes resultados no campo da proteção social, vetorizados por legislação ordinária e execução eficiente de políticas públicas. Ou seja, se a positivação de direitos sociais não constitui, pelo menos não

---

<sup>60</sup> DOANC, 1988, p. 127. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao\\_cidadada/oprocessoconstituente/comissaodesistematizacao/copyofcomissao-de-sistematizacao](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao_cidadada/oprocessoconstituente/comissaodesistematizacao/copyofcomissao-de-sistematizacao); acesso realizado em março de 2020.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 293.

necessariamente, condição de possibilidade de proteção social, não há porque inseri-los em texto constitucional<sup>62</sup>.

Por tratar-se de um segmento de difícil fertilização em solo pátrio, já que milita contra o dado objetivo da admissão de direitos sociais em sede constitucional, despenderemos nossa atenção à apreciação de uma outra vertente de análise dogmático-jurídica que, mesmo que admita a previsão constitucional de direitos sociais, deles subtrai o selo que confere a autenticidade própria de direitos fundamentais.

Dito de outra maneira, temos que o *simples* reconhecimento constitucional de direitos sociais não seria suficiente para conferir-lhes caráter de direitos fundamentais, cujo conteúdo e regime jurídico gozam de tratamento bastante distinto. O que veremos a seguir é a apresentação da base argumentativa que subsidia tal corrente, além do cotejo dela com uma abordagem que entendemos mais adequada ao diapasão do texto constitucional brasileiro.

### 3.2 REFERENCIALIDADE ÉTICA DOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Mesmo que nosso trabalho esteja longe de caracterizar-se como tese jurídica, não há como negligenciarmos determinados conteúdos teóricos gestados nesse campo de produção intelectual. Isso é especialmente coerente quando intentamos descortinar assuntos de tamanha relevância como os que se espraiam na Constituição Federal, cuja força normativa precisa ser, ainda hoje, reiteradamente defendida. Nossa pretensão nesse subcapítulo é lançar luz ao problema da eficácia dos direitos sociais e, para isso, torna-se obrigatória nossa condução a momentos pretéritos, na tentativa de, ainda que laconicamente, apresentarmos o percurso que conduziu a seu reconhecimento.

Desde já alertamos que essa visita ao passado não nos levará a quadras históricas tão recuadas, tal como vemos comumente (e com razão) em inumeráveis obras doutrinárias que, em análises de fôlego, se comprometem em identificar a aurora dos direitos humanos insinuada em repertórios legais ou documentos filosóficos ancestrais.

No entanto, desse passado remoto, interessa-nos especialmente a persistência histórica da ideia de um comportamento lastreado no suporte ético de aceitação de valores intrínsecos à

---

<sup>62</sup> Análises sobre o tema são acessadas na obra de Fernando Atria intitulada *¿Existen Derechos Sociales?* (2004), em edição virtual disponível em <http://www.cervantesvirtual.com/obra/existen-derechos-sociales-0/>. Em entendimento diverso, sugerimos Carlos Bernal Pulido, em *Fundamento, Conceito e Estrutura dos Direitos Sociais: uma crítica a “Existem direitos sociais?” de Fernando Atria*, componente da celebrada coletânea *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*, coordenada por Daniel Sarmento e Cláudio Pereira Souza Neto, com publicação em 2008.

nossa humanidade partilhada. Não importa se na Grécia Clássica, na Roma Imperial, na Idade Média ou Moderna, reativaram-se em nós ideais éticos que, se são *pensáveis*, queremos crer que necessariamente são passíveis de concretização. É ela, a ética, que anima nossos espíritos e intelectos na luta contra o seu mais contundente opositor: o arbítrio.

Das manifestações jurídicas que historicamente oscilaram entre ética e arbítrio, enfatizamos aquela que, no decurso do processo de elaboração da Constituição de 1988, foram reiteradamente referidas: os documentos internacionais de que o Brasil era e é signatário, em especial a Declaração Universal de Direitos Humanos – DUDDHH, constructo da razão de pretensão universal, nos quais tanto se vêem reconhecidos direitos inerentes à pessoa humana, quanto se amplia o campo social e político para sua devida reivindicação.

O momento histórico pedia mesmo a retomada de tais suportes éticos como única resposta possível às atrocidades que ultrajaram a condição humana na Segunda Grande Guerra findada em 1945, das quais o holocausto (como projeto) e o seu duplo material (os campos de concentração) são as expressões mais aterrorizantes.

Ali, pelo grilhão da história, compreendemos que, sob uma ordem jurídica que inclusive recepcionou direitos fundamentais, amontoaram-se corpos aviltados em sua integridade física, mental e política. Ante a suposta referencialidade ética retomada na aurora do Estado Moderno, o arbítrio nazista se insurgiu triunfante, amparado, dentre outros lastros, no colapso da economia mundial e, mais detidamente, na divisão dos quintais do mundo entre as nações europeias, sob o beneplácito do direito que, dogmaticamente posto, mas nunca estanque aos acontecimentos de entorno, aninhou-se ao projeto arbitrário de lideranças políticas espraiadas pelo continente europeu.

Era a vergonha confessada desse passado jurídico recente, de composição com as mais expressivas forças políticas totalitárias, que exigia imediata correção, mediante a retomada irresistível do componente ético no tratamento de seres humanos, porém não mais circunscrito a nações isoladas, mas no diapasão universalista que, para além de reconhecimento formal, compromete-se com a devida proteção dos bens mais valiosos à humanidade. O que resulta desse consenso entre Estados Nacionais é a criação de uma ordem normativa internacional cujos reflexos repousarão em variados textos constitucionais, harmonizando-se a eles<sup>63</sup>.

No caso do Brasil, a aceitação da referencialidade ética, que consta de documentos internacionais é expressa no artigo 5º da Constituição Federal, em seus §§ 2º e 3º,

---

<sup>63</sup> Sobre a noção de macro e subsistema de composição do sistema normativo internacional, sugerimos a leitura de *Afirmção histórica dos Direitos humanos* (2003), de Fábio Konder Comparato e Oswaldo Canela Júnior, op. cit.

respectivamente, ao declarar tanto a possibilidade de aumentarmos o elenco de direitos fundamentais, quanto a de consagrarmos tais documentos na ordem doméstica, mediante processo legislativo que os alçará à posição hierárquica de emenda constitucional.

Guardadas as devidas proporções, tal como ocorreu na Europa da primeira metade do século XX, em que os ideais iluministas foram revisitados e alargados como panteão de bens soberanos de exigida proteção na elaboração da DUDDHH, aqui foram os próprios termos dessa declaração que precisaram de enorme fôlego, a ponto de corroborar com a alteração de rota de regime político para as vias da redemocratização iniciada na década de 1980.

Incompatíveis foram, portanto, o comportamento institucional do Estado Brasileiro por longos 21 anos e as proposições dos artigos 21 e 29:2, da referida declaração, que propugnavam a soberania da vontade popular, a isonomia jurídica e preservação de campo de exercício das liberdades. Em reprodução literal:

Artigo 21º 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

[...]

Artigo 29º O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade. 2. No exercício deste direito e no gozo destas liberdades ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas pela lei com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática. 3. Em caso algum, estes direitos e liberdades poderão ser exercidos contrariamente aos fins e aos princípios das Nações Unidas.

Os valores que vemos respaldados em tais termos resultam de impressionantes experiências históricas, muito especialmente a da translação do Estado Liberal para o Estado Social. Enquanto o primeiro isola o direito à liberdade no estrato de maior relevância, no sentido razoável de contenção de práticas políticas abusivas no tratamento da pessoa humana, com isso prescrevendo ao Estado passividade de conduta, o segundo, junto à manutenção integral das liberdades, lança luz ao direito à igualdade, dando-lhe nova conceituação, já que confere ao Estado a obrigação de não só reconhecer tal direito, mas de garantir sua fruição sob a forma de

justa alocação de recursos e bens públicos, responsabilidade empenhada via políticas públicas distributivas e/ou redistributivas e, em quadras mais recentes, pela rota das políticas identitárias.

De tal ordem argumentativa devém a conclusão irrepreensível de que não merece o título de democrático o Estado que, mesmo reconhecendo o direito à igualdade, rechaça sua concreção ou por inércia (ausência de política pública) ou por atuação deficitária (implementação precária de políticas públicas igualmente precárias).

Ainda sobre intelecção possível acerca da DUDDHH, entendemos que, se os direitos humanos são gestados em sistema ético de referência anterior à direito positivo materializado, sua legitimidade guarda independência em relação à positivação<sup>64</sup>, o que nos permite defender que, mesmo não jurídica, na norma, pelo caráter ético que encerra, converge também uma função prescritiva. Se assim não inteligíssemos, direitos humanos e fundamentais nada seriam além de conteúdos resultantes de ajuizamentos morais bem intencionados, mas completamente inofensivos nas disputas reais por justiça social.

Constrangidos (e, portanto, independentemente de sua aquiescência) pelo crivo da razão legisladora inseparável da eticidade, os constituintes de 1987/88 nada puderam fazer a não ser tomá-la como primeiro motor de adequação e institucionalização das normas constitucionais pátrias, já que os dispositivos da CF/88, uma vez institucionalizados, expressam conceitualmente uma consciência jurídica subsidiada na ética; uma vez adequados à DUDDHH, ultrapassam os pressupostos do liberalismo clássico ao prescreverem o solidarismo como valor partícipe de um novo padrão de tratamento de pessoas humanas, especialmente ao recepcionar o compromisso com a tão esperada distribuição da riqueza socialmente produzida. Uma dada interpretação de direitos humanos e fundamentais, que não se sustente em tais pilares éticos, padece de contradição insolúvel.

Decalcados em nossa Carta Política e delimitados territorialmente, os direitos humanos devém direitos fundamentais, fruidores de máxima proteção, em resposta à supressão ocorrida em período imediatamente anterior. Isso significa, em poucas linhas, que reconhecimento e garantias de efetivação de tais direitos riscam o chão e demarcam a fronteira de expressão do poder estatal, tanto por limitação da esfera de ação quanto por seu contrário, impondo-lhe atuação; “a política, enfim, deixou de ser concebida como um domínio juridicamente livre e

---

<sup>64</sup> Essa postulação que fazemos, alicerçadas nas lições de Konder Comparato (op. cit.) e Osvaldo Canela Júnior (op. cit), para citarmos apenas dois dos inúmeros autores afinados à tal tese, colide com um dos pressupostos do positivismo jurídico em sua versão *estricta*, já que a efetivação de direitos humanos não é dependente dos limites postos pelo direito positivo.

constitucionalmente desvinculado”<sup>65</sup> para, no lugar disso, revestir-se com uma imprescindível configuração normativa.

Avanço civilizatório indiscutível é esse do qual se depreende o fato de que restrições ou subtrações de direitos fundamentais violam claramente e de uma só vez Constituição e diplomas internacionais consentidos pelo Brasil desde a primeira metade do século passado. Sobre o assunto discorre Canela Júnior<sup>66</sup>, em sua comemorada tese de doutoramento: “As vicissitudes político-partidárias, *mesmo sustentadas em pressupostos econômicos*, que restrinjam ou suprimam direitos fundamentais, fatalmente estarão vinculadas a um sistema arbitrário de referência e, por consequência, violarão a Constituição e a ordem internacional”.

Em entendimento ainda mais intransigente, defendemos que, em um país como o Brasil, tantas vezes subordinado a interesses estranhos aos domésticos, limitações ou perdas nas possibilidades de fruição de direitos fundamentais, incitadas por pressupostos econômicos, é a mais agressiva das inconstitucionalidades<sup>67</sup>.

O fato indiscutível de que interesses econômicos se imiscuem *mais claramente* na esfera política, donde esperam sua pronta satisfação, é suficiente para exigir que dessa mesma esfera sejam postos os limites à tal ingerência. Dispensar a *casta* política dessa espécie de atuação coloca-nos diante de uma sociedade (ainda aprendiz de sua potencialidade cívica) absolutamente anelada à atuação do Poder Judiciário, na condição de quase exclusivo agente constritor de propósitos avessos ao bem comum. É a própria Constituição que, mais do que autorizar, exige freios a contaminações noviças ao projeto de Nação que proclama, freios acionados por qualquer dos poderes da República, no exercício do controle recíproco de atuação.

Temos, assim, de um lado, os direitos fundamentais devidamente consignados, que forjam juridicamente a natureza humana, e, do outro, o Estado que, em suas variadas manifestações, deve, de forma coordenada, garantir sua real efetivação em observância à referência ética com a qual se comprometeu internacional e nacionalmente. Na concretude da vida, esse mesmo esquema típico de admissão racional de direitos fundamentais encontra mais entraves que dutos de realização, já que à exigibilidade plena (aprovada à luz da razão) somam-se outras características que dogmaticamente os conformam e distinguem, ao mesmo tempo que complexificam sobremaneira os resultados passíveis de alcance.

---

<sup>65</sup> Cf. Piovesan e Vieira em *Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas* (2006, p. 132).

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 25, grifos nossos.

<sup>67</sup> Entendimento esse devidamente amparado na obra *Curso de Direito Constitucional* de Paulo Bonavides (2016).

Em apertada síntese, primeiramente, os direitos fundamentais, pela substância vital que tutelam, muito além de condicionarem, exigem atenção prioritária de tratamento. Em cotejo com a exuberante gama de direitos havidos, são eles que, reunidos, nos oferecem os elementos constitutivos da dignidade da pessoa humana, marco axiológico inegociável do sistema ético da referencialidade normativa brasileira.

Sendo assim, se considerarmos tão somente os direitos fundamentais positivados, a lesão que lhes pode ocorrer refere-se a atos, comissivos ou não, que negligenciam sua prevalência e que, por esse erro de princípio, são inconstitucionais. Em raciocínio lógico, advém daí a conclusão de que, se são eles o que parametriza a atuação estatal, uma vez obstaculizada ou impedida sua eficácia, sobrevêm como direitos de efetivação urgente a ser promovida pelo Estado, mesmo que, de início, em sede de decisão judicial.

Por outra característica, os direitos fundamentais, por nos conferirem *uma* natureza humana, abarcam, a partir de sua gênese em série histórica mais recente (na emergência do Estado Moderno), desde a *potestas* relacionada ao exercício da liberdade até as experiências responsáveis pela dignidade de nossa existência individual e social.

Essa afirmação encontra respaldo na paradigmática distinção sócio-histórica, proposta há mais de meio século por T. H. Marshall<sup>68</sup>, entre cidadania civil, política e social, e as fases em que se desenvolveram na Europa, mais detidamente da Inglaterra, onde a sequência da conquista de direitos foi responsável por um indiscutível reforço nas convicções democráticas, uma vez que se alicerçaram no exercício das liberdades civis (sob a garantia de funcionamento de um poder judiciário independente), seguido pela expansão dos direitos políticos de representação, mediante atuação de partidos políticos e corpo legislativo, que, por sua vez, sancionaram espécimes de direitos sociais cuja efetivação se dá pela atuação prevalecente do Poder Executivo.

No entanto, mesmo que positivados em distintas quadras históricas, o que ensejou a utilização de critérios classificativos sob o signo de dimensões ou gerações, o entendimento jurídico-doutrinário sustenta, com razão, a unificação e integralidade dos direitos fundamentais, contraefetuando, portanto, qualquer análise que postule pela prevalência ou hierarquia *a priori* de uns sobre os outros pelo viés cronológico.

Respalgadas em consistente doutrina, especificamente aquela concernente à teoria

---

<sup>68</sup> Em *Cidadania, classe social e status*, edição de 1967. Ainda sobre as trilhas sequenciadas de conquista de cidadania, sugerimos a análise de nosso caso singular por José Murilo de Carvalho, em *Cidadania brasileira: o longo caminho* (2010).

institucional, concebemos os direitos fundamentais como feixes normativos, objeto de proteção primordial pelo Estado, cuja força pode ser medida pela capacidade de espraiamento que promovem junto a atos, sejam eles judiciais, administrativos e legislativos, vias de expressão da atuação estatal em que se conjugam (ou deveriam conjugar-se) aspectos formais e materiais, em tese submetidos à referencialidade ética.

Inafastáveis da dignidade da pessoa humana, devemos mesmo e incansavelmente priorizar a defesa dos direitos fundamentais ante às variadas atribuições lançadas ao Estado, em especial quando se aglomeram narrativas acerca da insuficiência dos recursos materiais necessários à sua devida fruição, problema de que trataremos em seção posterior. Por enquanto, é da variação interna dos direitos sociais que somos exigidas a discutir.

Classicamente, por direitos sociais entendem-se direitos prestacionais, também chamados de direitos positivos, aqueles que, observados pela régua da titularidade (ou posição subjetiva), reivindicam, tanto do Estado quanto da sociedade, atuação necessária à sua efetivação.

Mais acuradamente, pelas lições de Robert Alexy<sup>69</sup>, os direitos prestacionais dividem-se em direitos prestacionais em sentido amplo e em sentido estrito. Os primeiros caracterizam-se pela própria conformação de deveres de proteção por parte do Estado de feição assumidamente democrática; os segundos, por sua vez, que aqui chamamos de *direitos sociais em essência*, referem-se à atuação estatal na garantia das mínimas condições materiais de alcance de justiça social, como compensação de desigualdades manifestas.

Na tentativa de inteligirmos sobre a Constituição brasileira, não há outra conceituação que melhor satisfaça os elementos constitutivos dos direitos sociais. No entanto, essa conceituação em si mesma não conjura os importantes dissensos teóricos que os alcançam, o que nos exige apontar para o móbil problematizador da classificação de direitos sociais como fundamentais. Vejamos.

Na esteira da contemporaneidade e para nosso alívio, os constituintes de 1988 aquiesceram perante o caráter impenetrável do catálogo de determinados direitos, reconhecidos em sua dupla fundamentalidade: primeiro, incluindo-os no seletíssimo conjunto das designadas cláusulas pétreas, tal como prescreve o artigo 60, § 4º, inciso IV, da CF; segundo, por consignar que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais como diretamente aplicáveis,

---

<sup>69</sup> Em *Teoria dos Direitos fundamentais*, em edição de 2008 traduzida por Virgílio Afonso da Silva.

conforme lemos no artigo 5, §1º do mesmo diploma.

Podemos afirmar que é desse ponto que advêm as resistências em se aplicar aos direitos sociais o regime jurídico constitucional próprio aos direitos fundamentais, mediante manejo de argumentos que, a grosso modo, defendem que: na topografia da Constituição, a localização dos dispositivos referentes aos direitos sociais encontra-se nos artigos 6º a 11, o que impossibilita a defesa de que sejam contemplados com aplicação imediata, já que tal regime especial concerne tão somente aos dispositivos elencados no artigo 5º; e sobre eles não se pode postular condição de oferecerem limite ao poder de reforma constitucional, já que não são nominalmente grafados no artigo 60, § 4º, inciso IV, da CF.

De certa forma, as réplicas oferecidas a tais argumentos são capazes de escancarar a precariedade das hipóteses postuladas: primeiro porque, mesmo em sede literal, considerados os termos escolhidos pelos constituintes em 1988, quando da escrita do parágrafo 1º do artigo 5º, optou-se por ampla formulação dirigida a “normas definidoras de direitos e garantias fundamentais”, em evidente correlação com todas aquelas expressas sob o *Título de Direitos e Garantias fundamentais*, o que faz sucumbir a *doxa* de que a disposição geográfica dos direitos sociais poderia escanteá-los do entendimento posto no parágrafo aludido<sup>70</sup>. Ainda sobre tal argumento, mas em viés interpretativo de natureza teleológica, não nos parece possível sustentar que, deliberadamente, os parlamentares reunidos em ANC, no revés dos anseios históricos, suprimiram do alcance da aplicação imediata um sem número de direitos amplamente defendidos e vitoriosamente recuperados pelo povo brasileiro, a exemplo dos direitos políticos.

Sobre a segunda hipótese postulada por quem embarga o reconhecimento de direitos sociais como fundamentais e, portanto, advoga pela possibilidade de alterá-los ou suprimi-los, os exercícios de interpretação por vezes reclamam por maiores esforços de análise, já que, voltando-nos à textualidade da CF, dentre os direitos fundamentais protegidos de ações reformadoras estão tão somente alguns daqueles elencados no artigo 5º. Recorremos ao teor *in verbis* de um dos artigos aqui trabalhados.

Ao prescrever, no artigo 60, o processo legislativo característico de Emenda à Constituição, o constituinte cuidou de afastar aquilo que não pode ser por ele alcançado: *Não*

---

<sup>70</sup> Sobre tal argumento, ver Ingo Sarlet, em *Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988*, publicado em 2008. Diz o autor à página 175: “[...] houve inclusive quem propusesse uma “nova exegese” da norma contida no art. 5o, § 1o, sustentando a sua necessária interpretação restritiva quanto ao alcance (embora supostamente “reforçada” quanto à eficácia), já que o Constituinte “disse mais do que o pretendido”, advogando, por via de conseqüência, uma interpretação nitidamente inspirada em um peculiar e manifestamente equivocado “originalismo”, curiosamente ancorado numa “vontade do Constituinte” presumidamente contrária ao próprio teor literal do dispositivo”.

*será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir [...] os direitos e garantias individuais.* Tal grafia, caso fertilizada em solo reducionista, inibe não só a fundamentalidade de direitos sociais, mas de todos os direitos inscritos nos capítulos II, III, IV de nossa Carta Política, muito embora pertencentes ao Título de *Direitos e Garantias Fundamentais*. E não só: até mesmo dos dispositivos elencados no Capítulo I, distintos em *Direitos e Garantias Individuais e Coletivos*, apenas os de cunho individual seriam devidamente contemplados com a garantia de sua incolumidade.

Difícil postularmos pela coerência de entendimento tão restritivo, principalmente quando conhecemos a seiva histórica da qual se alimentou a Constituição de 1988, aspecto fático que não pode ser negligenciado, mesmo que, desse mesmo lastro histórico de efervescência nas disputas no âmbito do ANC, levante-se a hipótese de que, se era da vontade constituinte vedar a abolição dos direitos fundamentais abarcados pelo Título II, a menção a eles, no artigo 60, deveria ser expressa, e não especulada, bastando, para isso, a substituição de termo *individuais* por *fundamentais*.

Não só essa forma de ajuizamento, mas todas as outras<sup>71</sup> que rendem o mesmo resultado interpretativo, colidem com o substrato da nossa experiência constitucional mais recente, especialmente quando ultrapassada, mais uma vez, a interpretação literal. A incorporação dos direitos sociais no recanto das cláusulas pétreas, em verdade, justifica-se desde o preâmbulo do texto constitucional, que, mesmo sem situar-se no plano jurídico, já que nele transparecem suportes ideoreligiosos dos constituintes originários, exerce função de vetor interpretativo de dispositivos constitucionais, em que se vêem anunciados os valores de máxima tutela constitucional, dos quais não se pode extrair os direitos sociais.

Seguindo a ordem das razões dessa Carta Política, o Título I, que reúne os princípios fundamentais, esgota-se qualquer possibilidade de arguição contrária à fundamentalidade dos direitos sociais. Sequer se faz necessária grande acuidade para produção de entendimento dessa natureza, a julgar pelo timbre que reinaugurou a democracia em nosso solo, somado aos compromissos com a instauração de um Estado de Bem Estar Social, mais detidamente os

---

<sup>71</sup> Entendemos justa a menção às análises assinadas por Oscar Vilhena, em *A Constituição e sua reserva de justiça*, publicado em 1999, e por Gustavo Costa e Silva, na obra *Os limites da reforma constitucional*, de 2000. O primeiro atribui exclusivamente aos princípios fundamentais (entre os quais se incluem os direitos essenciais), por ele denominados de *cláusulas super constitucionais*, a capacidade de rechaçar iniciativas reformadoras. Malgrado o fato de não militar pela intervenção nos direitos constitucionalmente positivados, a interpretação que propõe não deixa de vulnerá-los por conferir-lhes natureza de direitos fundamentais em sentido exclusivamente formal. Já o contributo de Gustavo Costa e Silva refere-se ao binômio direitos individuais e sociais, cuja distinção não se institui pelo critério da titularidade, mas por sua correlação a etapas de estruturação do Estado Constitucional: enquanto os direitos individuais constituíram-se na experiência clássica do liberalismo jurídico, sabidamente sustentada no individualismo, os direitos sociais correspondem ao paradigma da solidariedade, base do *Welfare State*.

dispostos nos quatro incisos do artigo 3º, responsáveis por determinar os fins últimos do Estado, dentre os quais nos interessa especialmente o que prescreve o compromisso com a erradicação da pobreza e minimização das desigualdades sociais e regionais.

Estamos a tratar, portanto, dos elementos nucleares que essencializam nossa Constituição, aquilo sem o que a Constituição deixa de ser o que é, pelo menos como ideia propulsora de uma difícil, mas realizável experiência civilizatória nacional, o que definitivamente autentica os direitos sociais como fundamentais, em cujo rol estampa-se o direito à assistência social, entendido com provisão por parte do Estado junto a pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Certo é que, em nossa conturbada história, pendulando entre ética e arbítrio, ou vimos declaradamente desprotegidos os direitos sociais, alvos recorrentes de restrições forjadas pelos propósitos das forças hegemônicas; ou, mesmo sob o auspício da ética, que não só deveria reconhecê-los, mas livrá-los de usurpações não consentidas pela comunidade e desapegadas do compromisso com o bem de todos, jamais estivemos livres do tacho do arbítrio que, sorrateiro, inibe nossas legítimas expectativas. Num país em que a pobreza não é problema conjuntural, mas participa estruturalmente da formação da sociedade, a democracia social pareceu não constar dos planos políticos de combate à mais terrível face da desigualdade.

Tal forma de condução – da burla permanente da norma – é, em nosso entender, o que se depreende de análises das tendências presentes ainda na arena constituinte. Os dados que encontramos nos anais do processo de elaboração constitucional permitem-nos sair do campo das especulações acerca das oportunidades políticas ali vivenciadas. No dinamismo dos novos repertórios de ação coletiva, os interlocutores mais assertivos não foram apenas os movimentos sindicais e de luta pela reforma agrária (de que é prova, inclusive, a manifestação de centenas de milhares de trabalhadores ainda em fase de instalação da ANC<sup>72</sup>), mas aqueles providenciados pelos seus opositores diretos.

---

<sup>72</sup> Tal como informam as matérias jornalísticas veiculadas: na Folha de São Paulo, edição de 10 de junho do mesmo ano (p. 25), em *Movimento pretende mobilizar empresários* (disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9894&keyword=movimento&anchor=4118478&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=333e8833fb6278c7edabe3eb092b2930>; acesso realizado em junho de 2020); no Jornal do Brasil, edições de 08 de julho e 08 de novembro de 1987, respectivamente, em *Protesto contra a estabilidade reúne 5 mil empresários* (disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/128932/julho87%20-%200315.pdf?sequence=1>; acesso realizado em junho de 2020) e *Empresário recolhe dinheiro para influenciar votação* (disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152597/Nov\\_87%20-%200789.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152597/Nov_87%20-%200789.pdf?sequence=3&isAllowed=y); acesso realizado em junho de 2020. Sobre as investidas das classes econômicas de maior patrimônio na ANC, sugerimos leitura da obra *O jogo da direita*, de autoria de René Armand Dreifuss, edição publicada em 1989.

O que dissermos, por exemplo, do movimento intitulado Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) em que convergiram anseios de 2.000 empresários paulistas ou do “protesto empresarial” dos empregadores do Sul do país, mais detidamente do estado sul grandense, todos a postos para conjurar a postulação de estabilidade de emprego, pauta central da classe trabalhadora? O que dissermos, ainda, dos 30 mil manifestantes ruralistas (dentre eles, notabilizou-se o atual governador do Estado de Goiás, Ronaldo Caiado, à época, integrante da União Democrática Ruralista – UDR)<sup>73</sup> que, na chamada *Marcha Cívica* rumo à Brasília, intentavam persuadir os integrantes da Comissão de Sistematização a manterem intactos os privilégios históricos de que usufruíam no domínio dos latifúndios brasileiros?

Nas disputas internas da ANC, vemos devidamente esclarecido aqueles que são os verdadeiros objetos de dissenso político: o direito dos trabalhadores e o acesso à terra. Perto deles, no elenco dos direitos passíveis de tornarem-se fundamentais, a assistência social, novo objeto de postulações entre parlamentares moderados e de esquerda, assim como de movimentos sociais, não foi vítima de arroubos da classe econômica mais abastada, representada por médios e grandes empresários ou latifundiários.

O motivo de tal desinteresse expressa-se no fato inescapável de que não recai sobre eles – os economicamente poderosos – a obrigação de socorrer quem sofre o flagelo do desemprego e da privação que lhe é correlata. Não importando o desenho que assumisse no texto constitucional, o direito à assistência social, sancionado como direito social fundamental, é posto para fora da esfera de responsabilidade social a que deveriam estar submetidos todos que compõem a nação brasileira. Desse chamado civilizatório, poupamos a elite econômica do Brasil, dada o fracasso de discussões de políticas redistributivas que a envolvessem.

Dito de outro modo, o direito à assistência social, pela novidade de sua positivação em sede constitucional, ou foi categoricamente escanteado no planejamento da atuação governamental ou, em tentativas recentes de concretizá-lo, tornou-se alvo indefeso de acrobacias políticas quando, supostamente, obstaculizou ganhos da elite econômica nacional, o que nos exige apontar para a irrigação de recursos necessários à sua concreção mediante as chamadas políticas públicas.

---

<sup>73</sup> Ver matéria do Jornal do Estado, publicada em 09 de julho de 1987, p. 04, com manchete *Produtores da UDR já chegam a Brasília*. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870709-34466-nac-0004-999-4-not>; acesso realizado em março de 2020.

#### 4 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OU COMO SOCORRER OS ESPOLIADOS

Quando reunidas as análises dos mais diversos campos de conhecimento que tratam da atuação estatal junto à proteção social, é possível extrairmos delas um primeiro ponto de consenso: o de que só podemos tratar de política pública de proteção social propriamente dita, integrando-a ao contexto histórico de consolidação da sociedade burguesa (ou sociedade moderna), a partir do momento em que se reconheceram conflitos sociais intimamente ligados à deterioração das relações sociais tão peculiar a esse modo de produção.

Disso nos dá notícia, por exemplo, o jusfilósofo Tércio Sampaio Ferraz Júnior quando, ao apreciar as condições históricas de surgimento de doutrinas políticas e jurídicas próprias à modernidade em solo europeu, inicia a análise desse período, cotejando-o com o passado medieval de longos 1000 anos. Ensina o autor:

necessidades práticas de uma sociedade tornada mais complexa exigem soluções técnicas que estão na base do desenvolvimento das doutrinas jurídicas. Assim, se o problema antigo era o de uma adequação à ordem natural, o moderno será, antes, como dominar tecnicamente a natureza ameaçadora. É nesse momento que surge o temor que irá obrigar o pensador a indagar como proteger a vida contra a agressão dos outros, o que entreabre a exigência de uma organização racional da ordem social<sup>74</sup>.

A eloquência dessa passagem está não só naquilo que expressa, mas (e principalmente) naquilo que silencia. A que se referem *tais necessidades práticas*? O que tornou a sociedade mais complexa a ponto de exigir *soluções técnicas*? O que tornou a *natureza humana* tão *ameaçadora* sobre a qual devem incidir formas de domínio, leiam-se: formas de contenção? Uma análise atenta é capaz de reunir esses indícios e revelar o *locus* fundamental de onde se produziram tantos desequilíbrios: o modo de produção capitalista em meio às contradições que lhe são intrínsecas. Sobre essa complexa tessitura e dentro dos limites desse trabalho, aludiremos tão somente à gênese do capitalismo por acreditarmos que lá se encontram os elementos centrais que até hoje balizam a forma de o Estado inteligir sobre a resposta às necessidades vitais da população.

Os dados objetivos de que se serve a vasta massa crítica que discute a aurora do capitalismo, da qual destacaremos a obra de Karl Marx (não só porque assumidamente aprovamos essa perspectiva de análise, mas porque, pela formação jurídica que teve, não lhe custou perceber o ritmo com que a ordem jurídica rapidamente recepcionou os padrões de

<sup>74</sup> Em *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação*, em edição de 2003.

comportamento exigidos pela nova ordem econômica e as sanções aos que deles se desviam), mostram-nos que o processo de acumulação capitalista não se inicia na era que designamos de moderna, mas nas entranhas do sistema político e econômico próprio ao feudalismo, inafastável do domínio fundiário como fator de produção de riqueza.

Nessa atmosfera predominantemente rural, em que se mobilizam terra, camponeses e senhores, ganhou materialidade a acumulação que precede a acumulação capitalista: a assim chamada acumulação primitiva, evento sem precedentes históricos que irá metamorfosear o camponato em proletariado, ou seja, em trabalhador assalariado.

Se trabalhador assalariado é aquele que vende a sua força de trabalho para os detentores dos meios de produção, e estes últimos, podendo comprá-la, passam a produzir valor (lucro) a partir da utilização do trabalho alheio, o interesse de Marx foi o de descobrir, em intensa investigação, os motivos pelos quais trabalhadores optaram por essa nova forma de exploração<sup>75</sup>: “esses recém-libertados [da servidão feudal] só se tornam vendedores de si mesmos [trabalhadores assalariados] depois que todos os seus meios de produção e todas as garantias de sua existência, oferecidos pelas velhas instituições feudais, foram retirados deles”<sup>76</sup>.

É exatamente essa espoliação e expropriação do camponês em relação aos meios necessários para execução de suas atividades de trabalho que Marx vai enfatizar, referindo-se especificamente à Inglaterra dos séculos XIV e XV, pós abolição da servidão, no prelúdio do sucesso das manufaturas de lã. O ponto nevrálgico desse acontecimento não diz respeito apenas às engrenagens mecânicas que agregarão valor ao produto final, mas à matéria-prima manuseada, já que é a demanda de lã que significará, dentre outros fatores, a substituição de terras aráveis em terras de pastoreio de rebanhos, fenômeno que impulsionou a liberação, ou o descarte, de um gigantesco contingente de camponeses não mais necessários.

Exauridas as condições de vida no perímetro rural, é para os centros urbanos que compulsoriamente se deslocará uma onda de trabalhadores em situação de desocupação e desemprego, “convertidos em massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias”<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Quando designa o modo de produção capitalista como explorador, Marx faz frente a autores por ele designados de *escribas burgueses da História* que, ao ajuizarem sobre “o movimento histórico, que transforma produtores em trabalhadores assalariados”, defendem tratar-se de ganho civilizador dada a “libertação da servidão e da coação corporativa” (em *O Capital*, Livro 1, tomo 2, 1988, p. 341).

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 341.

<sup>77</sup> Qualquer similaridade com as ondas migratórias que o Brasil viveu e vive desde o século XX, não é mera coincidência. Ver Marcio Pochmann, em *Metamorfoses da pobreza no Brasil* (2007) e na nota técnica intitulada *Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano* (2009), disponíveis respectivamente em: <https://journals.openedition.org/lusotopie/985> e

As respostas institucionais, sejam políticas e jurídicas, não demoraram muito a aparecer, bastante próximas às linhas escritas por Ferraz Júnior, reproduzidas no início dessa seção. O Estado que falará pela boca do Direito, no reinado dos Henrique, não se atrasou em prescrever as formas de contenção de multidões aglutinadas nos centros urbanos. Diz o autor alemão:

Esmoleiros velhos e incapacitados para o trabalho recebem uma licença para mendigar. Em contraposição, açoitamento e encarceramento para vagabundos válidos. Eles devem ser amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue corra de seu corpo, em seguida devem prestar juramento de retornarem a sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos 3 anos e “se porem ao trabalho”. Que cruel ironia! Com Henrique VIII, o estatuto anterior é repetido, mas agravado por novos adendos. Aquele que for apanhado pela segunda vez por vagabundagem deverá ser novamente açoitado e ter a metade da orelha cortada; na terceira reincidência, porém, o atingido, como criminoso grave e inimigo da comunidade, deverá ser executado<sup>78</sup>.

Nosso entendimento é de que tal passagem é incrivelmente eloquente quanto à racionalidade estatal dirigida à estratégia de controle e tratamento da turba incômoda dos desterritorializados de ontem e de hoje. Dentre os elementos que se depreendem do texto acima, o que por mais nos interessa diz respeito ao caráter moral que distinguirá os espoliados em bons e maus pobres.

A chamada *boa pobreza* se caracteriza por ser experimentada por indivíduos que, independentemente de sua vontade, vêm-se impedidos de satisfazer necessidades primárias de vida. A impossibilidade de trabalharem e por si sós garantirem sua subsistência, seja por velhice seja por deficiência incapacitante ao trabalho, tornam-se percepções suficientemente fortes para a garantia do conforto moral de quem os socorrerá. Isso significa dizer que, se podemos chamar esse primeiro tratamento de proteção social, ela se expressa na licença estatal para a mendicância e na consequente fruição dos ganhos obtidos mediante benemerência alheia.

De outro lado, estão os *vagabundos válidos*, os *maus pobres* que, nem velhos nem deficientes, parecem optar pelo não trabalho. A esses o Estado inglês não ofereceu qualquer indulgência de tratamento, como expressa a passagem antes transcrita. Em nosso entender, o que está na base desse raciocínio é, ainda hoje, o móbil justificador de nossas supostas tendências humanistas de solidariedade ou proteção social: a ideia de mérito. Se consideramos que o mérito, para ser genuíno, deve vir antecedido de esforço, aqueles que, em situação de

---

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5817/1/NT\\_n01\\_Pobreza-crise-economica\\_Presidencia\\_2009-maio.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5817/1/NT_n01_Pobreza-crise-economica_Presidencia_2009-maio.pdf). Acessos realizados em março de 2021.

<sup>78</sup> MARX (op. cit., p. 355).

pobreza e tendo condições físicas de oferecer-se ao trabalho, assim não o fazem, sofrerão a ação corretiva do Estado, dado o caráter ontológico que é conferido à execução de uma atividade laboral.

E não só isso. Se juntarmos à tal forma de racionalidade o componente religioso de caráter protestante, veremos posta a base justificadora de padrão hegemônico de comportamento estatal. Isso nos revela outro importante autor alemão que, malgrado desvirtuar-se de parte do entendimento marxista, corrobora com a tese de ser o protestantismo a doutrina religiosa mais intimamente associada ao capitalismo nascente.

Referir-mo-nos aqui a Max Weber, em sua celebrada obra *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*<sup>79</sup>, originalmente publicada na aurora do século XX. Ao investigar o entendimento protestante das sagradas escrituras, Weber aponta para as decisivas lições do apóstolo Paulo que, grossíssimo modo, resumem-se na ideia de que quem não trabalha não deve sequer comer. Ou seja, não há sintoma mais inequívoco de ausência de graça do que a falta de vontade de trabalhar; é o mesmo que dizer que o trabalho é, de uma só vez, um mandamento divino incondicional e um traço ontologicamente humano. Enquanto os bons pobres querem, mas não podem trabalhar (e, por isso, são merecedores de amparo), os maus pobres podem, mas presumidamente não querem<sup>80</sup> (e, por isso, nos desobrigam do dever da irmandade).

Certas estamos de que é dessa forma de ajuizamento que se estrutura fração importante do aparato de gestão da proteção social e dos embates teóricos que dividiram liberais conservadores e reformadores humanistas do berço do capitalismo até a contemporaneidade, seja na Europa do século XIV, seja no Brasil de hoje, cujo contingente da população economicamente ativa vê-se em grande parte escanteado quanto às possibilidades de inscrição social mediante trabalho.

---

<sup>79</sup> Utilizamos a edição traduzida por José Marcos Mariani de Macêdo, publicada em 2004.

<sup>80</sup> No capítulo intitulado *Confissão religiosa e estratificação social*, Weber defende que não é à toa que países que se levantaram em solo protestante alcançaram os mais altos níveis de enriquecimento econômico. Diz o autor (2004, p. 29-39): “Basta uma vista de olhos pelas estatísticas ocupacionais de um país pluriconfessional para constatar a notável freqüência de um fenômeno por diversas vezes vivamente discutido na imprensa e na literatura católicas, bem como nos congressos católicos da Alemanha: o caráter predominantemente *protestante* dos proprietários do capital e empresários, assim como das camadas superiores da mão-de-obra qualificada, notadamente do pessoal de mais alta qualificação técnica ou comercial das empresas modernas. [...] Está claro que a participação dos protestantes na propriedade do capital, na direção e nos postos de trabalho mais elevados das grandes empresas modernas industriais e comerciais, é relativamente mais forte, ou seja, superior à sua porcentagem na população total, e isso se deve em parte a razões históricas, que remontam a um passado distante em que a pertença a uma confissão religiosa não aparece como *causa* de fenômenos econômicos, mas antes, até certo ponto, como *conseqüência* deles. Justamente um grande número das regiões mais ricas, favorecidas pela natureza ou pelas rotas comerciais e com maior grau de desenvolvimento econômico, mas sobretudo a maioria das *idades* ricas, haviam-se convertido ao protestantismo já no século XVI, e os efeitos disso ainda hoje trazem vantagens aos protestantes na luta econômica pela existência”.

À pergunta *O que fazer com os indivíduos deixados à margem da rota de fruição de riqueza?*, coube ao Estado responder com vieses que vão da caridade à filantropia e, mais recentemente, sob a forma de política pública de proteção social cujo desenho instituído pode esconder traços de um passado que julgávamos ter ultrapassado.

A escolha desse elemento temático, que nos liga ao mundo do trabalho ou ao não acesso a ele - já que é da população economicamente ativa de que tratamos, os antes chamados *vagabundos válidos* -, associa-se a uma determinada vertente de política pública de concreção de justiça social voltada especificamente à alocação mais justa dos bens, recursos e serviços públicos e, principalmente, sob a forma de promoção de acesso a uma riqueza que, mesmo socialmente produzida, longe está dos destinos devidos. Na mutabilidade própria à história humana, o capitalismo, que prometeu produção e consumo de massa, mas, no lugar disso nos legou índices alarmantes de pauperismo e miserabilidade, impingiu ao Estado a obrigação de administrar a turba faminta e desocupada.

É, portanto, na consolidação do Estado moderno, que tanto acatou as demandas da classe burguesa, que assistimos à aurora das designadas políticas de distribuição de riqueza e, mais recentemente, as políticas de reconhecimento das diferenças, comumente chamadas de políticas identitárias, já que, aqui e alhures, para além da clássica pergunta *O que fazer com os espoliados do mundo?*, alteramos nossos padrões de atuação, *dependendo de quem sejam eles*, os espoliados do mundo.

#### 4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS BASES TEÓRICO-INSTRUMENTAIS DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA

Em grande parte do século XX, especificamente a partir dos anos de 1970, os debates teóricos sobre políticas públicas no Brasil giravam em torno do compromisso com o desenvolvimento nacional conduzido pelo Estado.

Não é raro encontrarmos referência a esse período como um marco que apontou para uma nova concepção de políticas públicas, elevadas, mesmo que apenas em tese, à categoria de modalidade fundamental de pactuação entre sociedade e Estado, transpondo da esfera privada para a esfera pública os mecanismos de intervenção e, com isso, distanciando-se do chamado corporativismo estatal que, livre de maiores constrangimentos, oscilava entre ações pontuais caritativas e o mais absoluto silêncio ou repressão perante às mais urgentes demandas sociais, principalmente aquelas dirigidas às camadas mais pobres da população brasileira.

Conhecidas as bases de estruturação do Estado Social, não percebemos maiores diferenças entre os propósitos suscitados por teóricos brasileiros e os traços que caracterizam tal formato estatal. Com décadas de atraso, se comparado aos estágios de desenvolvimento social alcançados em países como Inglaterra e Estados Unidos nos chamados anos gloriosos de experimentação do Welfare State, o Brasil, na década de 70, ao inscrever-se no capitalismo internacional embalado pelo chamado milagre econômico, voltou-se aos graves problemas domésticos donde egressou o nacional desenvolvimentismo conceituado como um esquema ideológico de defesa da soberania brasileira por meio de um desenvolvimento econômico assentado nos pilares do nacionalismo, do intervencionismo e no incentivo à industrialização como substituto de importações.

O problema é que, na esfera da proteção social, as teses de que partiram teóricos brasileiros referem-se não ao Estado Providência em toda sua magnitude, mas ao movimento de contratendência que, à época - década de 70, já se imiscuía nas estruturas estatais prescrevendo um novo receituário em que se alteravam as relações próprias ao anterior modelo.

O que estamos a afirmar é que, sem sequer termos usufruído dos aportes civilizatórios do Estado Providência mesmo que em curta duração, as táticas políticas recomendadas à proteção social foram exatamente aquelas que contraefetuaram as tentativas de ordenação política e social típicas do Estado Providência, já que foi a partir dessa quadra histórica que se reformularam mecanismos não só econômicos, mas também os não menos importantes traços político-ideológicos que conferiram justificação a uma série de reformas<sup>81</sup> de natureza social e moral, engendradas por uma classe política pronta a satisfazer as recomendações (ou determinações) de interesse de corporações econômicas<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> A esse movimento, ocorrido inicialmente nos centros econômicos de maior desenvolvimento, autoras, como Lúcia Maria Wanderley Neves (2010, 2005) e Ana Elizabete Mota (1995) chamam criticamente de “pedagogia da hegemonia”, peça fundamental de um novo desenho de sociabilidade, forjado para a retomada do processo de restauração dos propósitos de acumulação genuinamente capitalistas em meio à crise<sup>81</sup> iniciada ainda nos anos de 1970, que, mesmo timidamente, reduziu os ganhos da burguesia nas experiências bastante pontuais de Estado Providência. A crise, portanto, no lugar de indicar o esgarçamento irreversível desse modo de produção, oportunizou a recomposição de condições acumuladoras em termos ainda mais complexos, já que, invariavelmente, funcionam como uma espécie de “marco zero” de novas séries históricas, transmutando-se em crise orgânica e política que se espraia, respectivamente, nas arenas de luta entre classes e na esfera de condução e deliberação políticas. Em um cenário que deixa evidentes as contradições do sistema capitalista e com isso incita a classe trabalhadora à mobilização, o pragmatismo liberal, no outro polo, propõe o *consenso* de interesses entre patronato e assalariados, como se tratassem de litigantes em condições paritárias de representação e ingerência na esfera política e, conseqüentemente, legal. Ao fim e ao cabo, o largo inventário das crises do capital escancara o poder de atualização histórica do capitalismo, poder esse que se comprova, dentre outros traços, na forma de participação do Estado como ente mediador de conflitos sociais, na habilidosa formulação de sistemas de proteção social compatibilizados, por exemplo, como um acelerado processo de desregulação da economia.

<sup>82</sup> Sugerimos a leitura da excelente obra de Anete Brito Leal Ivo, *Viver por um fio: pobreza e política social* (2008).

Em terras brasileiras, a entusiasta ideia de nosso ingresso ao seletivo grupo de nações economicamente prósperas parece não ter alcançado os impressionantes 68,3% da população nacional em situação de pobreza, situação que se agrava quanto mais rural é o Brasil de que estamos a tratar, já que, em busca de melhores condições de vida nos grandes centros urbanos, a população rural passa de 45% na década de 1970 a 33% na década seguinte, período em que, mesmo perfazendo um terço do povo brasileiro, tal população correspondia a 42% do universo de pobres. Ainda mais preocupante foi a situação de nordestinos e nordestinas que representavam 29% da população total, mas que, entre os pobres, alcançavam 49% de brasileiros em quadro de severa privação econômica<sup>83</sup>.

Por inferência, os percentuais residuais conformam-se à pobreza em ambientes urbanos e metropolitanos, em grande parte incitada não só pela reduzidas chances de empregabilidade, dado o baixo nível de escolarização da população economicamente ativa (principalmente a recém chegada às áreas de economia mais dinâmica), mas também ao controle e esvaziamento das arenas de disputa política de trabalhadores sindicalizados, insertos em circuitos formais de produção, vítimas de perdas de difícil recuperação, providenciadas pelas regras de correção de salários que vigiam à época<sup>84</sup>.

Do ponto de vista da proteção social, em uma época que enfatizava políticas de crescimento econômico, julgando-se que por si sós espraariam efeitos de conjuração ou mitigação da pobreza e da desigualdade, a atuação do governo militar reduzia-se a iniciativas de cobertura não universais, mas focalizadas nos mais pobres, a exemplo da Renda Mensal Vitalícia<sup>85</sup> (RMV), instrumento de transferência de renda assistencial no valor de meio salário mínimo, destinada à classe trabalhadora que, idosa ou *inválida* e apesar de não ter suficientemente contribuído com os custos da previdência social, estivesse em condição de pobreza.

Parelhados com os pobres trabalhadores, estão as camadas populares formadas pelos escanteados dos circuitos formais de produção. A esses, salvo raríssimas exceções a exemplo da política de subsídio para fins de consumo de bens de necessidade primordial, restou a condição de “mendicantes” de amparo, o outro polo de conformação do clientelismo político.

---

<sup>83</sup> Conforme estudo publicado em 2000 com título *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*, de autoria de Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça.

<sup>84</sup> Sobre as investidas realizadas sobre o assunto, na gestão de Geisel, sugerimos a leitura de Dionísio Dias Carneiro (1990), em *Crise e Esperança: 1974-1980*.

<sup>85</sup> Ver publicação oficial do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, de 2019, disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/rendamensalvitalicia#:~:text=A%20RMV%20foi%20criada%20pela,60%25%20do%20valor%20do%20sal%C3%A1rio;acesso realizado em junho 2021>.

Em meio a episódios de caridade de cunho pessoal, mantinha-se o assistencialismo de Estado já tradicional em nossa história.

Na esteira das discussões teóricas que colidiam com tal tradição brasileira, encontramos alguns textos bastante emblemáticos, responsáveis por suscitar não só a necessidade de combate institucional à pobreza e à desigualdade, mas por apontar para uma possível (e alcançável) reorientação do regime de governabilidade. Referimo-nos, primeiramente, ao editorial intitulado *Redistribuição de Renda*, publicado na Folha de São Paulo, em 1975, de autoria do economista mineiro Antônio Maria da Silveira, no qual desenha a primeira proposta de política efetiva de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil: a chamada política de renda mínima.

Com semelhante viés de análise, em 1978, Roberto Mangabeira Unger, jusfilósofo carioca, e Edmar Lisboa Bacha, economista mineiro, assinaram a obra *Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil*, em que defendiam um específico instrumento de democratização da sociedade brasileira, mediante o estabelecimento de um limite aos extremos da pobreza e da desigualdade extremada<sup>86</sup>.

Além desses aportes, merece nosso destaque a contribuição do também economista Eduardo Matarazzo Suplicy no momento de fundação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, quando postulou pela formalização de compromisso partidário inegociável com uma política permanente de distribuição das riquezas socialmente produzidas pela nação brasileira. Assim fez, ao ser eleito Senador da República na década seguinte, quando submeteu ao parlamento brasileiro o Projeto de Lei n. 80 de 1991, que dispunha sobre a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima, cujas peculiaridades mencionaremos mais adiante.

A base teórica de que partem os quatro autores é rigorosamente a mesma: a teoria do imposto de renda negativo, assinada por Milton Friedman<sup>87</sup>, a qual foi rapidamente recepcionada pela comunidade internacional, ainda na década de 70, como a intervenção estatal (no campo da proteção social) com maior chance de êxito.

Considerados os pressupostos do liberalismo econômico, a exemplo do que preconiza que desequilíbrios fiscais (principalmente no pós-guerra) deveram-se à expansão dos gastos públicos, a proposta do imposto negativo se ancora no seguinte raciocínio: para garantir proteção social sem importunar inconsequentemente as finanças estatais, deve-se substituir subsídios categoriais por um único subsídio que proporcione recursos suficientes à complementação de renda de indivíduos que, por serem idosos ou incapacitados ao trabalho e

---

<sup>86</sup> Maiores detalhes desse encaminhamento teórico-político, ver Anete Brito Leal Ivo, op. cit.

<sup>87</sup> Sugerimos leitura da clássica obra *Capitalismo e Liberdade* (2014), publicada em 1962 pelo economista americano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia no ano de 1976.

pela escassez dos postos de trabalho e baixos níveis de renda, não usufruam do piso mínimo de consumo considerado suficiente para a satisfação de necessidades vitais<sup>88</sup>, o que já altera substancialmente o campo de irradiação do já referido RMV, já que contemplaria pessoas fora e dentro da força de trabalho.

Para que o subsídio não se torne o meio exclusivo de acesso à renda a ponto de reduzir a motivação necessária à conquista autônoma das condições de vida do contingente beneficiado, a orientação é de que se estabeleçam gradações limitadas por critérios objetivos de corte. No entanto, alicerçado dessa maneira, o imposto de renda negativo caracteriza-se como aparato de proteção social de evidente contorno da redistribuição de renda, já que a pobreza relativa, aferida pela diferença entre as mais baixas e mais altas rendas, não é alcançável pelos objetivos que prescreve<sup>89</sup>.

Apesar da adesão que tal teoria recebeu da comunidade acadêmica e da suposta simpatia demonstrada por parte da sociedade política, o debate sobre políticas de acesso à renda alcançou um outro timbre com as análises do economista José Márcio Camargo, principalmente pelo fato de parcialmente parametrizar a justiça social à luz da Constituição Federal recém promulgada, assim como do Estatuto da Criança e do Adolescente vigente desde 1990. Convidado para um encontro temático promovido pelo Partido dos Trabalhadores em 1991, Camargo sabiamente defendeu como prioridade absoluta o combate à causa propulsora da manutenção intergeracional da pobreza em que vivia (e vive) parte considerável do povo brasileiro: a exploração do trabalho infantil<sup>90</sup>.

Com base em dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o economista apresentou o impressionante número de 3,5 milhões de crianças e adolescentes entre 07 e 14 anos que se encontravam à época, seja no ambiente urbano ou rural, em situação de exploração. Tal realidade inexorável suscitou uma nova intelecção sobre o problema a partir da conceituação do fenômeno aqui chamado de *ciclo de produção cumulativa da pobreza* ou de *transmissão intergeracional da pobreza*, fenômeno constituído pela dinâmica de utilização da mão de obra infantil como parte do incremento da renda familiar.

Os desdobramentos que surgem daí são conhecidos: redução do tempo de permanência em escolas, expresso em baixo nível de escolaridade; baixo nível de escolaridade que

---

<sup>88</sup> Entendemos ser rigorosa a análise de Michel Foucault acerca de tal teoria. Ver *Nascimento da biopolítica*, em edição brasileira publicada em 2008. Ainda sobre o tema, sugerimos a leitura de verbete assinado por Lena Lavinias em 2013, assim como o artigo em coautoria com Marcelo Nicoll, datado em 2006.

<sup>90</sup> Sobre o episódio trata Eduardo Suplicy em sua página virtual, cujo link é: <https://www.eduardosuplicy.com.br/leia-conferencia-ministrada-por-suplicy-sobre-a-historia-da-renda-basica-no-brasil-e-a-experiencia-de-marica/>.

obstaculariza acesso a postos de trabalho; e reduzidas chances de empregabilidade em melhores postos de trabalho melhor remunerados que eliminam significativamente as condições de ultrapassamento da pobreza experimentada pela geração familiar anterior.

A partir daí, a racionalidade política voltada a programas de transferência de renda terá destinação prioritariamente dirigida a famílias com crianças e adolescentes em processo de formação escolar. Exemplo disso foi o vanguardista Programa Bolsa Educação, implementado em 1995 pelo então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque<sup>91</sup>, no qual famílias que abarcassem indivíduos de 07 a 14 anos, habitassem o Distrito Federal por no mínimo 05 anos e provassem não perfazer meio salário mínimo por membro, teriam direito a receber um salário mínimo mensal, sob a condição de aceitarem a contrapartida de garantirem 90% de frequência escolar. Para inibir possíveis desânimos dos membros adultos na busca por circuitos produtivos, o programa também exigia a inscrição dos beneficiários junto ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), característica similar à que vimos no imposto de renda negativo.

Enquanto isso, em nível nacional, apesar dos objetivos de redução da pobreza pactuados pelo Brasil junto à ONU, as taxas de desemprego no Brasil já sinalizavam a inclusão dos mais novos beneficiários da assistência: “além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor essa clientela”<sup>92</sup>.

Em uma preocupante atmosfera de desemprego e exploração do trabalho infantil, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 10.219 de 2001, estimulando a formação de convênios do governo federal com todos os municípios interessados na implementação de programas de garantia de renda mínima vinculados à educação, cuja influência de bem sucedidas experiências de proteção (a exemplo do Bolsa Educação do DF) é inquestionável.

Na mesma tendência de acompanhar políticas pontuais de êxito, foi também ressignificado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI<sup>93</sup>, programa de transferência de renda, que, originalmente forjado para conjurar as terríveis violações de direitos de crianças e adolescentes nas carvoarias da região sul matogrossense de Três Lagoas, dos canaviais pernambucanos e da região sisaleira baiana, capilarizou-se por todo o território nacional, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Em *Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros* (1997), artigo escrito a duas mãos com Eduardo Suplicy, Buarque trata desse e de outros programas de execução possível junto à realidade brasileira.

<sup>92</sup> Ana Elizabete Mota, em *O fetiche da assistência social* (2008, p. 16).

<sup>93</sup> Sobre esse e outros programas de proteção social, ver a competente pesquisa de Aldaíza Sposati, de 2010, intitulada *Bolsa Família: um programa com futuro(s)* e publicada em coletânea organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

<sup>94</sup> Segundo informa o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – FNPETI, acerca dos marcos históricos do programa. Disponível em:

Ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando já se reconheciam os entraves das ações estatais, dada a fragmentação na gestão dos benefícios, deu-se a formação da Rede de Proteção Social, com o fim de integrar os programas já implantados. Se pudessemos estabelecer o ponto rebote da parametrização da proteção social pela assistência, talvez não seja equivocada a alusão a esse período.

O caráter central atribuído à assistência social é signo indelével da metamorfose que a ressignificou como dispositivo preferencial (por que não dizermos exclusivo) do combate às históricas desigualdades brasileiras. Foi a partir dela que se justificou o consenso de preferência por políticas de compensação no atingimento dos mínimos sociais, mais especificamente aquelas vetorizadas nos programas de transferência de renda de natureza focalizada (por socorrer, dentre os pobres, os mais pobres) e condicionada (por prescrever obrigações de comportamento como condição de possibilidade de concessão dos benefícios).

Tal forma de racionalidade estatal associa-se estreitamente a mecanismos de contenção ou refração dos gastos sociais, mecanismos esses em que se articulam intencionalidade de atuação do Poder Executivo e jogo político de satisfação de interesses representados pelo parlamento.

#### 4.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL ALÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Desde 1988, estamos sob a égide de uma Constituição que elenca claras diretrizes de atuação estatal. Essa lição corriqueira no ambiente jurídico deveria mesmo alcançar todos os cidadãos brasileiros, pois é o texto constitucional o maior responsável por regular nossa concreta ordem histórica. Isso significa que, para além de um acervo documental, a nossa Carta Magna se completa ou essencializa tão somente quando se insere e funciona junto à concretude da vida e, com isso, amalgama as tarefas do Estado às coordenadas da vida não estatal. Essa característica evidentemente conflui com o bom senso de análises abstratas, mas sucumbe perante determinadas forças presentes na realidade inquestionavelmente exasperadora em que vive parte de nosso povo.

Apesar do compromisso de resgate e correção da dívida social brasileira pelo Estado, abrimos caminho para a defesa de programas de transferência de renda focalizados nos mais vulneráveis, munidos do argumento que só assim poderíamos promover uma “racionalização

contabilista das atribuições das políticas sociais, muitas vezes denunciadas como sendo responsáveis por grande déficit público”<sup>95</sup>.

Malgrado a base democrática e republicana da Constituição Federal, assistimos à sistemática desvinculação de grande parte dos recursos públicos cuja previsão constitucional lhes impunha destinação específica, majoritariamente voltada à satisfação dos padrões de justiça social, seja sob a forma de Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilidade Fiscal ou, em expressão tecnicamente inequívoca, da Desvinculação das Receitas da União.

No entanto, passados quinze anos desde sua promulgação, quando estávamos em cenário tão diverso daquilo que prescrevia a Constituição brasileira, eis que os nobres ideais de justiça social ensaiaram uma aparição na cena político-governamental, em um dos primeiros e mais emblemáticos atos de Luís Inácio Lula da Silva, já na condição de primeiro mandatário da República: o sancionamento da Lei n. 10.835, de 2004, responsável por consignar o direito de todo cidadão, a partir do ano de 2005, brasileiro ou estrangeiro residente há mais de cinco anos no país, ao repasse mensal de renda, *não importando a sua condição socioeconômica*.

A origem e autoria desse documento foram anteriormente mencionadas e referem-se à incansável determinação do Senador Eduardo Suplicy pelo PT de São Paulo. Trata-se, portanto, da aprovação de um projeto cuja maturação consumiu longos 24 anos, se lembrarmos que, desde 1980, grande parte do propósito político de tal senador voltou-se a esse compromisso. Nesse intervalo, Suplicy fez importantes descobertas, sendo a mais importante aquela que expõe os princípios norteadores da política universal da renda básica de cidadania, com pretensões bem mais arrojadas que aquelas da tese do imposto de renda negativo.

Genuinamente, por renda básica de cidadania entende-se uma mesma renda monetária repassada pelo Estado a todo e qualquer indivíduo, não submetida a critérios moduladores ou a quaisquer exigências de contrapartida e comprovação de renda. Ou seja, levada a cabo, a política de renda básica pressupõe que os membros de uma determinada comunidade receberão em intervalos regulares um quinhão das riquezas socialmente produzidas, em quantidade suficiente para assegurar condições mínimas para uma vida decente.

É nesses termos que se expressam Philippe Van Parijs e Yannick Vanderborght, autores da clássica obra<sup>96</sup> prefaciada por Suplicy em edição brasileira. A concepção de uma política social de tamanha radicalidade (apesar de plenamente factível) devolve-nos o ânimo

---

<sup>95</sup> Em LAVERGNE, Rémi, *Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica* (2012, p. 324). Ainda sobre a dívida social brasileira, sugerimos THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme, em *Política social: universalização ou focalização - subsídios para o debate*. Políticas Sociais - acompanhamento e análise (2003).

<sup>96</sup> Trata-se da obra *Renda Básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã* (2018).

civilizatório de reafirmação não só da incondicionalidade do valor das pessoas, mas da incondicionalidade da própria cidadania democrática<sup>97</sup>, principalmente se considerarmos razoável a percepção dos autores de que tal programa é eticamente exigido em um mundo que insistiu em inviabilizar experiências de Estado Social e sua consequente política de pleno emprego.

Com base na teoria dos cientistas belgas, mas sem reproduzi-la integralmente, põem-se os termos da Lei 10.835/2004, os quais prescrevem que a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima ocorrerá por etapas, destinando-se prioritariamente aos mais necessitados, a partir dos critérios postos pelo Poder Executivo, o que significa um gradativo processo que nos conduziria da focalização à universalização do benefício. Ademais, o diploma prevê que o aporte orçamentário para assegurar os proventos deve obedecer aos critérios de avaliação do Poder Executivo Federal, em observância à Lei Complementar 101/2000, sujeitando-se a transferência de renda às prioridades da política macroeconômica.

Apesar da defesa do vanguardismo dessa legislação, urgências não esperam. Com previsão legal de implementação em 2005, parte considerável do povo brasileiro seria lançada ainda mais gravemente ao flagelo da pobreza. Em 2003, de acordo com o Mapa de Pobreza e Desigualdade<sup>98</sup> (IBGE), alarmantes 32,6% dos municípios brasileiros tinham mais da metade de suas populações vivendo em situação de pobreza absoluta (ou seja, com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo). Reúne-se a esse lastimável quadro o índice de desemprego que, à época, ultrapassava a casa dos 12% da população economicamente ativa, conforme o mesmo instituto<sup>99</sup> em aferição realizada também em 2003.

Não surpreende, portanto, a “saída” encontrada pelo governo brasileiro diante desse diagrama: a aprovação da Lei 10.836/2004 que institui o Programa Bolsa Família - PBF, mais afinado à agenda estratégica do chamado liberalismo social de luta contra a pobreza, exatamente um dia após o sancionamento da lei de renda básica.

O desenho institucional do PBF apresenta-se como fusão de programas pré-existentes e focalizados, garantindo-se não só maior racionalidade da atividade gestora dos benefícios, mas aumento da cobertura do contingente-alvo. A ideia que subsidiou tal tomada de posição governamental foi a de, no propósito de erradicar a fome, pensar e combater, de uma só vez,

---

<sup>97</sup> Sobre a relação de acesso a renda e exercício cidadão, ver IVO, op. cit.

<sup>98</sup> Disponível em ambiente virtual no link: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/36/30252>; acesso realizado em março de 2021.

<sup>99</sup> O dado foi objeto de análise comparativa das taxas de desocupação entre os anos de 2003-2013 em estudo divulgado em 2014 pelo Banco Central do Brasil, de autoria de Fábio José Ferreira da Silva e Leandro Siani Pires. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD349.pdf>; acesso realizado em março de 2021.

pobreza e desigualdade social, com a pretensão de se eliminarem derivações negativas da difícil equação de disponibilidade de recursos materiais e simbólicos e o acesso a oportunidades sociais, culturais e econômicas.

Diagrama complexo é esse que, sob o inegociável compromisso de combater a fome ou insegurança alimentar (as mais terríveis faces da pobreza), deve também incitar a emancipação das famílias assistidas por meio do estímulo de acesso a serviços públicos fundamentais, tais como os relacionados à educação, saúde e assistência social, previstas no programa sob o termo “condicionalidades” (das quais trataremos mais adiante) como o traço responsável por distinguir programas de garantia de renda mínima (PGRM) e os chamados programas de transferência condicionada de renda (PTCR).

A renda familiar, que parametrizava a inclusão de beneficiários no PBF, era alcançada no resultado da divisão do valor total de rendimentos pelo número de indivíduos partícipes do agrupamento familiar, com possibilidades de variação, conforme o número de crianças e adolescentes que dele façam parte. Já por família, entendia-se qualquer unidade nuclear constituída por indivíduos que, por parentesco ou afinidade, coabitem o mesmo espaço doméstico, contribuindo uns com os outros.

Apesar dos resultados positivos amplamente conhecidos em 2015, ano em que institucionalizamos nossa pesquisa de mestrado, resultados esses que vão desde a eficiência de cobertura, dinamização de economias locais e integração *compulsória* das famílias beneficiárias a serviços públicos, destinamos nossa atenção a alguns questionamentos que envolveriam o tipo de sociedade que estaríamos a forjar a partir de tal modelo de política social.

Nosso propósito era apontar que, a partir de mecanismos supostamente neutros (porque técnicos), o PBF faria incidir sobre a pobreza uma espécie de ortopedia moral de comportamentos desviantes, supostamente característicos das camadas mais populares. Mal sabíamos que, em um futuro próximo, o problema sobre o qual nos debruçávamos tomaria proporções bem mais preocupantes, a ponto de esvaziar a pretensa força de nossos argumentos.

O principal lastro teórico que utilizamos à época encontra-se na obra do filósofo francês, Michel Foucault, e daquele que, em alguma medida, fora seu continuador, o sociólogo Jacques Donzelot. Ambos, em largo acervo<sup>100</sup>, discutiram o engendramento de sociedades disciplinares, surgidas em meio à consolidação do capitalismo em solo europeu, sobre as quais se decalcavam estratégias da chamada biopolítica.

---

<sup>100</sup> Quanto ao problema que aqui investigamos, destacam-se as obras *Nascimento da biopolítica*, já mencionada, e *Em defesa da sociedade* (1999) ambas de Michel Foucault; da autoria de Donzelot, fundamental é a obra *A polícia das famílias* (1986).

Ao cotejarmos os escritos dos dois autores à estrutura do PBF, observamos um sem número de similitudes, das quais destacamos: a estreita relação dos mecanismos de operação e controle do programa com a produção de saberes sobre a população assistida (mediante apurada forma de catalogação de informações a ela concernentes); a integração das dimensões individualizante e totalizante promovidas pelas investidas estatais (análise caso a caso dentro do universo total de famílias demandantes); e, por fim, a tarefa característica de *conduzir a conduta dos outros* (por meio da aquiescência dos beneficiários quanto aos compromissos com as condicionalidades nele previstas).

Esses traços básicos faziam-nos defender que o PBF empreendia uma estratégia de *fazer viver*, conformando-o a um tipo específico de governabilidade biopolítica, cujo objeto seria a população em situação de pobreza, distribuída em famílias; o campo de ação seria o das atividades econômicas; e os mecanismos de incidência, aqueles voltados à garantia de observância das condicionalidades já aludidas.

Em nosso entender, para muito além da transferência direta de renda, o Programa Bolsa Família munia-se de táticas de conhecimento, disciplinamento e contenção das famílias beneficiárias<sup>101</sup>, em que móveis morais da ajuda estatal relacionavam-se à ideia de recompensa àqueles potencialmente comprometidos com a formação de seu próprio capital humano, mediante capacitação legitimadora da lógica meritocrática<sup>102</sup> e, com isso, a responsabilização sobre sua existência produzia a disposição e o impulso necessários para a busca de outras condições de vida, pelas vias de um crescimento de feição voluntarista.

Sobre as estratégias de conhecimento e reconhecimento da população pobre, em perspectiva tanto geral quanto individualizante, fizemos menção à chamada *inscrição social da pobreza*, expressão sintética na qual convergem os processos estatais de levantamento, inclusão e comprovação da condição de pobreza de um grupo de indivíduos em semelhantes condições materiais.

No caso específico do Brasil, o procedimento mais recente de inscrição social é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico (Decreto n. 6135/2007), aparato de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras

---

<sup>101</sup> Isso, no entanto, nem de longe era peculiaridade do programa brasileiro, já que é farta a literatura que defende, sem maiores dissensos, o fato de que foi a partir da centralidade da família que se desenvolveu uma nova forma de governança econômica e política, desde a vitoriosa empreitada do capitalismo, ainda nos idos do século XVIII. Ver Jacques Donzelot, op.cit.

<sup>102</sup> Sobre a ideia de mérito no desenho das políticas públicas, sugerimos as investigações de Bruno Lautier, em *O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina* (2014) e, mais recentemente, Blandine Destremeau e Isabel Georges, em *Gouverner les pauvres en Amérique Latine: gérer les femmes par l'assistance* (2017), ainda sem tradução para o português.

de baixa renda que, para subsistirem, necessitam pleitear contrapartida estatal. Além disso, o CadÚnico pode ser compreendido como tecnologia capaz de garantir unicidade das informações, integração de programas e políticas federais e racionalização do processo de cadastramento dos diversos órgãos de coleta (escolas, postos de saúde, secretarias de estado, centros de referência de assistência social, dentre outros).

De cunho obrigatório, o cadastramento é a primeira condição de possibilidade para a concessão de benefícios de programas sociais em nível federal, a exemplo do PBF. Sob a forma de critérios de validação do cadastro, encontramos: a confirmação do/a cadastrado/a exclusivamente a uma unidade familiar, a um único domicílio e a um único responsável, obrigatoriamente maior de 16 anos e preferencialmente mulher; assim como o fornecimento de informações de identificação e documentação de cada membro, com registro de nível de escolaridade, assim como de participação do mercado de trabalho e renda.

Quanta energia dispendemos em nossas investigações à época, quando, ao tratarmos do CadÚnico como instrumento de conformação dos elementos basilares de uma pobreza que não será só descrita, mas mensurada por cifras monetárias, índices de consumo, ausência de patrimônio e incapacidade de satisfação das necessidades básicas, entendíamos que a obrigatoriedade de tal cadastramento, apesar de ser racionalmente aceita, assumia a forma de confissão de um determinado estado material deficitário, o que corresponderia a um primeiro traço de autoavaliação moral própria do contingente demandante do benefício: o caráter confiável das informações apresentadas.

Para nós, se era evidente que o conhecimento das condições de vida da população de baixa renda dava consistência ao processo de elaboração e aperfeiçoamento das políticas sociais focalizadas, certo também era o fato de esse saber sobre a pobreza, quantificando-a e, principalmente, qualificando-a, ser a engrenagem primeira de um controle social exercido sobre ela<sup>103 104</sup>.

Já o outro eixo estruturante do PBF, que diz respeito ao condicionamento da transferência de renda, expressa-se como função de vetor de responsabilidade na aceitação de compromissos que a adesão ao programa exige. Esses compromissos, as chamadas condicionalidades, constituem uma espécie de solução de estímulo à integração social e

---

<sup>103</sup> Sobre o ponto discutido, vale a leitura de Anete Ivo, op. cit., e de José Carlos Exaltação, na apresentação do verbete *Inscrição Social da Pobreza: Cadastro Único*. Dele também é *O CadÚnico na identificação e classificação social de “quem são os pobres” no Brasil* (2010).

<sup>104</sup> Hoje, investigados os programas substitutivos do PBF (Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil), nossa capacidade de inteligir sobre tal problema ressent-se da despreocupação que caracterizou as gestões da assistência social nos governos de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro de que trataremos adiante.

extensão do campo de cuidado público, já que neles associam-se políticas focalizadas de assistência e políticas universais de educação e saúde. A primeira condicionalidade refere-se à garantia de frequência escolar mínima mensal que varia entre os grupos constituídos de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de jovens com 16 e 17 anos. Na segunda, as obrigações das famílias, mais precisamente das pessoas de referência familiar, concernem: à atualização do calendário de vacinação, à assistência pré e pós-natal, ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, assim como à vigilância nutricional e alimentar de crianças com menos de 7 anos.

Além disso, no espectro da assistência social, as famílias devem garantir a participação de crianças e adolescentes nas atividades do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, além de uma série de atividades capacitadoras, destinadas prioritariamente às mulheres na condição de pessoas de referência familiar.

À época, apontamos para as sanções que o desrespeito às contrapartidas engendrava, enfatizando a distância entre o discurso político-jurídico de *incentivo* ao acesso a serviços públicos e um outro que *exige* esse mesmo acesso. Mesmo que estivesse patente a intenção estatal em alavancar o exercício da cidadania, perguntávamos qual cidadania, efetivamente, estaríamos a desenhar.

Aludimos à possibilidade de tratar-se de uma *cidadania assistencial*<sup>105</sup>, a mesma que, para nós, em virtude do princípio contratual que articula a um direito uma obrigação, expressava-se como *cidadania compulsória* pela corresponsabilidade dos beneficiários na superação de deficitárias condições de vida, prescrevendo-lhes punições incompatíveis com os objetivos da promoção social institucionalmente declarados.

Do ponto de vista teórico, o caráter transversal do PBF - que vincula o recebimento de renda ao aumento de capacidades para provocar o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza – encontra amparo no conceito de capital humano<sup>106</sup> que estimula nos beneficiários a saída autônoma (porém estimulada) da condição de pobreza com o ultrapassamento da condição econômica familiar da geração pretérita, em virtude dos ganhos em saúde física, assim como das habilidades e competências desenvolvidas no processo de escolarização.

Em apertada síntese, a razão estruturante do PBF, se considerado o fato de ele exigir adesão de beneficiários às condicionalidades, repousa na ideia de que renda (benefício) deve

---

<sup>105</sup> Competente análise acerca das “metamorfoses” da noção de cidadania vemos em Marcos Ceballos em *Ciudadanía o ayuda social?* (2015). Mesmo referindo-se à experiência doméstica chilena, o texto esclarece o desenho que tem predominado no campo das políticas de assistência na América Latina como um todo.

<sup>106</sup> Sobre as bases de justificação da teoria de formação de capital humano, ver Theodore Schultz no clássico *O valor econômico da educação* (1967) e Foucault, em ambas as obras já citadas.

ser concebida como resultante de um capital (humano), o que significa, em raciocínio reverso, que capital (humano) é tudo aquilo que pode ser fonte de renda. Se o PBF fundamenta-se no repasse condicionado de renda, sendo a renda produto de um capital, temos, silogisticamente, que o benefício do PBF é, nada mais nada menos, que a renda de um capital humano, entendido este último como o conjunto de fatores físicos, psicológicos e intelectuais, inatos ou adquiridos, que tornam alguém capaz de conquistar uma renda.

Esse é o capital designado de capital-competência ou capital humano, cuja formação é inafastável da rede de responsabilidade que se estende tanto ao Estado quanto à família: ao Estado caberá a obrigação de prestação de serviços educacionais, quer se trate de instrução escolar, quer se trate de formação profissional, e de serviços de saúde como garantidores não só da preservação de um esperado estado de saúde, mas da sua melhoria; à família caberão os cuidados com o campo de reprodução social, circunscritos ao ambiente doméstico, cuidados tais que se expressam tanto no número de horas disponibilizadas de pais/cuidadores para o acompanhamento das crianças e adolescentes, quanto nas condições físico-ambientais de que dispõem em sua moradia.

Foi sobre essa configuração que refletimos ao tratarmos dos aspectos morais que se investem na relação instituída entre Estado e beneficiários, o que nos rendeu a convicção de essa atividade de *produção de estímulo à vontade de crescer* lastrear-se no fundamento moral de responsabilização individual, a fim de que a(o) beneficiária(o) se alinhe ao uso correto das faculdades físicas e intelectuais capazes de garantir o aporte da renda a ser transferida.

Mesmo evidente a ampliação do acesso à saúde e à educação<sup>107</sup>, principalmente se consideramos que essa conquista se deu em um contingente populacional historicamente afastado desses serviços, cresciam os questionamentos sobre o ganho real produzido pelas condicionalidades do programa. Entre as mais eloquentes, estão aquelas alicerçadas na ideia de que o PBF, apesar de exigir dos beneficiários o atendimento de obrigações determinadas, não alavancava nem possibilitava ações mitigadoras das desigualdades sociais.

---

<sup>107</sup> Tal como informam os Sumários Executivos, elaborados pela Secretaria de Acompanhamento e Gestão da Informação (SAGI), ligada ao então Ministério de Desenvolvimento Social, no decorrer dos anos em que o PBF manteve-se implementado. Neles destacavam-se diminuição do índice de evasão escolar, maior frequência escolar dos beneficiários quando comparados a não beneficiários, aumento de peso de recém-nascidos e maior frequência de mulheres grávidas às sessões de acompanhamento de pré-natal. Ver Sumário Executivo acerca dos índices de insegurança alimentar, disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/sumario\\_135.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/sumario_135.pdf); acesso realizado em janeiro de 2017; assim como o que trata dos impactos das condicionalidades em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/sumario\\_85.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/sumario_85.pdf); acesso realizado em janeiro de 2017.

Ou seja, não havia, no horizonte temporal mais próximo, chances razoáveis de diminuição da tutela estatal frente às famílias pobres, o que conduziria à produção de efeitos reversos àqueles esperados pela política, tal como a perpetuação da assistência, principalmente quando considerado o fenômeno de desemprego de longa duração.

A essas críticas, somavam-se as discussões acerca da carga de responsabilidade e disponibilidade exigida das mulheres na condução dos compromissos do PBF. Elencadas as obrigações familiares estabelecidas no desenho do programa quanto à educação e à saúde, era possível termos a exata dimensão do grau de participação das mulheres em seu devido cumprimento.

A focalização em crianças e adolescentes, como sujeitos prioritários da ação pública nas tentativas de rompimento do ciclo geracional de pobreza no PBF, nos incitava a ideia de uma moralização familiar repercute na prole, mas começa, a bem da verdade, numa aceitação contratual da mulher adulta, mãe e gestora do lar, sob a condição de assumir o que cultural e institucionalmente lhe foi destinado: uma suposta vocação doméstica que coloca sobre seus ombros parte importante das atribuições de cuidado público, dado o déficit de serviços públicos aferido na baixa oferta de vagas em escolas e, principalmente, em creches.

Junto a isso, insistíamos que, ao centralizar-se na família e, principalmente, na mulher/mãe como beneficiária preferencial do PBF, a assistência social vestia-se de um familialismo recorrentemente atacado por segmentos feministas pelo forte apelo a valores anacrônicos.

Mais uma vez, repetimos! Jamais poderíamos intuir que, ligadas ao propósito de denunciar o caráter moralizador que incidiu sobre as camadas populares, seríamos surpreendidas com o atravessamento de fatores que obstacularizariam o devir histórico de correção das incongruências que havíamos apontado.

Hoje, diante das evidências catalogadas no recorte temporal que abarca de 2016 a 2022, é que vemos o quanto o PBF desnaturou-se de seu desenho original nas gestões de Temer e Bolsonaro e robusteceu o familialismo de que foi anteriormente acusado, além de sofrer perdas reais na capacidade emancipatória que incitava, principalmente na condução que caracterizou o governo findado em 2022. Expliquemos melhor nosso raciocínio.

O Programa Bolsa Família participa da política de assistência social brasileira com o fim de garantir a diminuição das desigualdades materiais entre cidadãos. Esse é o lema que se fixa à ideia popular que temos sobre ele. No entanto, se consideramos que, originalmente, o maior dos seus propósitos era o combate à fome, a igualdade material que impulsionava estava, em tese, longe do largo campo de necessidades suscitadas pelas experiências humanas.

Poderíamos afirmar que o programa cumpriu rigorosamente sua missão, já que garantiu acesso ao alimento por parte de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, como confirmam pesquisas de mapeamento dos destinos em que fora alocada a renda transferida, o que nos rendeu o alívio de abandonarmos o Mapa Mundial da Fome. No entanto, o PBF assumiu outra dimensão. Vetorizado como política de garantia do princípio elementar de soberania alimentar e nutricional, o Programa alargou-se tanto e de tal modo a ponto de não só estar em permanente relação de contiguidade com todos os outros direitos sociais plasmados na Carta Magna de 88, mas o de conferir autonomia econômica – condição primeira de empoderamento - a milhões de mulheres como pessoa de referência familiar<sup>108</sup>.

Os direitos fundamentais sociais, fruídos pelas camadas populares, foram, em certa medida, reunidos na conformação de uma política central, impulsionadora de uma experiência possível de dignidade da pessoa humana. Mesmo que essa mesma Constituição prescreva, para cada um deles, um campo normativo próprio, conforme vemos disposto, por exemplo, nos núcleos temáticos constantes do Título VIII referentes à seguridade social, tal fragmentação funcional e operacional não é suficiente para macular a ideia reguladora de unidade dos direitos sociais fundamentais.

Se o Brasil contou com políticas em que se amalgamavam tais direitos, sem dúvida, uma delas é o PBF. Esses mesmos direitos que o PBF articula, se não podem ser abolidos, tal com informa o artigo 60 da CF/88, só serão objeto de emenda constitucional para fins de aperfeiçoamento do maquinário estatal que os mobiliza, jamais para apequená-los. Por esse aparato normativo, que subsidia o móbil do comportamento concreto do Estado brasileiro, é que nos colocamos perante parâmetros de avaliação da atuação de diversos agentes públicos.

#### 4.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL AQUÉM DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Concebidos para funcionarem de forma sistêmica, interna e externamente coerente, os direitos sociais fundamentais só alavancam as possibilidades de conservação, emancipação e estima próprias, se operados em rede, a chamada rede de proteção social. Parece-nos hoje, muito mais nitidamente, que o PBF é expressão inequívoca dessa composição; exatamente ele cujas diretrizes foram deliberadamente esvaziadas de seu sentido genuíno nas últimas gestões federais. Precisamos chegar ao fatídico ano de 2016 para vermos que as preocupações que dirigimos ao PBF (antes demonstradas) seriam vãs, diante da possibilidade de seu

---

<sup>108</sup> Sobre as repercussões no Programa Bolsa Família junto aos arranjos familiares, sugerimos a leitura de *Vozes do Bolsa Família*, de autoria de Walquíria Leão Rêgo e Alessandro Pinzani, em edição de 2014.

apequenamento. Enquanto nos aplicávamos na demonstração do diapasão moral de tal programa, foi sobre o orçamento destinado a ele que se radicou o mecanismo responsável por sua requalificação frente ao Novo Regime Fiscal brasileiro, mediante a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016.

Por não ser constitucionalizada, acreditávamos mesmo na proximidade da extinção de tal política: primeiro, porque sequer participava dos cálculos políticos de Michel Temer - vice-presidente que assumiu o posto de primeiro mandatário da República depois do golpe parlamentar que destituiu Dilma Vana Rousseff -, a julgar pela declaração de desejar afastar-se da cena política nacional<sup>109</sup> assim que terminado tempo de mandato; por via de consequência, dele mesmo partiu o discurso de não temer reprovação da sociedade brasileira diante das impopulares medidas que pretendia tomar.

Em um dos seus primeiros atos, o então presidente submeteu ao parlamento brasileiro a então Proposta de Emenda à Constituição de n. 241/2016, cujo objetivo principal, segundo a Exposição de Motivos n. 83/2016, era “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal do Governo Federal”. A premissa em que se sustentou é a de que a raiz do problema fiscal do Brasil é, antes de qualquer outro, o crescimento da despesa pública primária (conjunto de gastos que materializam a oferta de serviços públicos à sociedade) que, por sua vez, implica o crescimento da dívida pública federal. Se é por esse motivo que a dívida pública se amplia, seria preciso então, em raciocínio pragmático, um plano de austeridade para estabilizar tal despesa e, com isso, o Estado brasileiro conseguir conter o avanço de seu endividamento.

Trocando em miúdos, o objetivo era a contenção do gasto público, mediante o congelamento das despesas primárias da União por vinte longos anos. De certa forma, acreditamos que a refração das quantias despendidas pelo Estado junto a políticas públicas seja mesmo um dos principais fatores de propulsão do golpe parlamentar concluído em 2016, o que só confirma as idas e vindas da responsabilidade pública em nossa curta história republicana. O que estamos a afirmar é que toda vez que ensaiamos passos mais firmes em direção ao alargamento de políticas públicas de inclusão e democratização social e econômica, seja por

---

<sup>109</sup> Quando entrevistado no programa Fantástico, da Rede Globo de Televisão, em 15 de maio de 2016, ainda como Presidente interino, Michel Temer, ao ser perguntado sobre nova candidatura, disse que: "Não é a minha intenção. Aliás, não é a minha intenção, e é a minha negativa. Eu estou negando a possibilidade de uma eventual reeleição, até porque isso me dá maior tranquilidade, eu não preciso praticar gestos ou atos conducentes a uma eventual reeleição. *Eu posso ser até - digamos assim - impopular, mas desde que produza benefícios para o país, para mim é suficiente*" (grifos nossos). Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/15/temer-diz-que-nao-sera-candidato-a-reeleicao-em-2018.htm>; acesso realizado em maio de 2016.

reconhecimento das pautas identitárias seja por distribuição menos vergonhosa de bens e recursos públicos, surgem, quase que semeados do chão (mas na verdade gestados debaixo de nossos olhos), os chamados discursos enérgicos que tratam das mais variadas esferas de nossas vidas, indo da economia à cartilha dos costumes.

Quando tais discursos chegam ao estágio decisivo de deliberação, o que defendem é a urgência urgentíssima de medidas de austeridade fiscal. Conhecida nossa história nacional a partir das evidências há muito inventariadas, podemos afirmar que, ensaiado qualquer movimento político que guarde obediência às diretrizes de conformação da democracia social e do correlato espraio dos direitos sociais, não tarda muito a chegada de um contrafluxo que deságua invariavelmente nas chamadas soluções de crises.

Nosso passado de subalternidade parece nos legar a um permanente (e tentado) processo de democratização, dado que, em nosso entendimento, inviabiliza argumento que venha a defender que o ocorrido em 2016 foi evento de ordem conjuntural ou episódio isolado. O *script* é sempre o mesmo: promove-se e dissemina-se a sensação de absoluto catastrofismo – colapso de finanças públicas e orçamento deficitário - para, em seguida, apresentar-nos o antídoto que adia o fim do nosso mundo.

Em meio ao discurso de crise econômica com seus efeitos deletérios, é que se deu o achaque ao que é de interesse público, sob a designação de *Uma Ponte para o Futuro* (documento elaborado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, frisemos, datado de 2015) e sua consequência mais decisiva: a Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016<sup>110</sup>, em estreita sintonia com o que viria a expressar o relatório solicitado pelo governo brasileiro ao Banco Mundial, cujo título é por si só eloquente - *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil (2017)*<sup>111</sup>.

Desdobrados em realidade concreta, o programa político daquele que confessou não se preocupar com a impopularidade de sua gestão, lançou-nos, dentre outros danos, a Reforma trabalhista, sob o signo da Lei n. 13.467/2017, cujo texto, a bem da verdade, é um claro

---

<sup>110</sup> Ao fim e ao cabo, malgrado a base democrática e republicana da Constituição Federal, a cantilena é sempre a mesma: a sistemática desvinculação de grande parte dos recursos públicos voltada à satisfação dos padrões de justiça social, não importando o nome técnico que a ela se dê: Fundo de Estabilidade Fiscal, Desvinculação das Receitas da União ou Teto de Gastos. Em cada uma dessas estratégias, o que vemos representada é a *ditadura dos cofres vazios*, que habilidosamente inverte o *piso* constitucional de investimento em *teto* constitucional de custo. Em perspectiva que tangencia o direito orçamentário, discutimos o mínimo e o máximo de atuação estatal em *Verso e Anverso da Constituição: centralidade da constituição orçamentária e centralidade da assistência social*, publicado em 2021.

<sup>111</sup> Para fins de consulta à íntegra do documento, acessar: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480REVISEDPORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Finalrevised.pdf>; acesso realizado em outubro de 2017.

decalcamento das pulsões próprias à Confederação Nacional da Indústria – CNI, no âmbito do documento *101 propostas para modernização trabalhista*<sup>112</sup>, de 2013, sob o argumento de assim se aplacar o indecente percentual de desempregados no país (de 2013 a 2016, a taxa de desocupação mais que dobrou, passando de 6,2 a 12,0%)<sup>113</sup>.

No âmbito da assistência social, mais estritamente no Programa Bolsa Família, sob a gestão Temer, fácil foi detectarmos uma anormal oscilação do contingente de beneficiários. Mesmo que em programas dessa envergadura sejam esperadas alterações quantitativas mensais do público-alvo (seja porque famílias demandantes e inscritas no CadÚnico são enfim contempladas, seja porque egressam pessoas que se desfiliam voluntariamente ou são excluídas por inobservância às condicionalidades), consideravelmente intrigante é o fato de que, no ano de 2017 e desde que se implementou o programa em 2004, excluíram-se nada mais que 543 mil<sup>114</sup> famílias do PBF.

No revés daquilo que deveria ser política de estado, o programa mostrou-se indefeso às orientações ideológicas governamentais de momento. Nada que nos surpreenda, a julgar pelas declarações de Osmar Terra, que à época respondia pela pasta de Desenvolvimento Social e Agrário, quando afirmou o fracasso do Bolsa Família na redução da pobreza e da desigualdade no país<sup>115</sup>.

No exercício de suas funções, inúmeros foram os discursos de Terra acerca do insignificante número de beneficiários que se retiravam do programa. Em inteligência de difícil arranjo, entendeu o referido ministro que, em virtude de pessoas *só entram e não saem do PBF*, o programa acaba por incitar a refração ao trabalho por parte dos beneficiários, sem jamais lhe ocorrer a necessidade de cotejar tal dado com o número recorde de desocupação em 2016, já referido. A partir daí, deu-se início à estratégia de *pente fino*, junto ao Cadastro Único do PBF, impulsionada pela laboriosa intenção de entender os porquês de 50 milhões de brasileiros e brasileiras precisarem da renda transferida.

<sup>112</sup> Inteiro teor do documento encontra-se disponível em [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/c0/9e/c09e210ea7bc4e12adfa7edebcf73578/20130206173400990740i.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/c0/9e/c09e210ea7bc4e12adfa7edebcf73578/20130206173400990740i.pdf); acesso realizado em março de 2021.

<sup>113</sup> Conforme série história divulgada pelo IBGE, disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisanacionalporamostradedomicilioscontinua-trimestral.html?=&t=serieshistoricas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisanacionalporamostradedomicilioscontinua-trimestral.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego); acesso realizado em março de 2021.

<sup>114</sup> Para acessar o panorama de oscilação de contingente, sugerimos consulta a <https://aplicacoes.mds.gov.br/>.

<sup>115</sup> Conforme ampla divulgação em veículos de comunicação de massa, a exemplo do Jornal Estado de Minas, edição virtual de 16 de março de 2018, em notícia intitulada “*Bolsa Família não reduz pobreza*”, diz Ministro de *Temer*. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/16/internas\\_economia.944619/bolsafamilianaoreduz\\_pobreza-diz-ministro.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/16/internas_economia.944619/bolsafamilianaoreduz_pobreza-diz-ministro.shtml); acesso realizado em março de 2021.

Na entrevista concedida ao Jornal Bom Dia Rio Grande em 17 de maio de 2016<sup>116</sup>, quando ainda não se completava uma semana na direção do ministério, Terra informou que, apesar da verificação de veracidade de informações coletadas no CadÚnico, não haveria cortes iniciais, “mas na medida que for evoluindo, nós vamos cruzar essas informações do cadastro único, uma vez que só é valorizada a renda autodeclarada. A pessoa diz que tem uma renda e aquilo passa a ser visto como verdade”, afinal, continua ele, o “Bolsa Família não é uma opção de vida, as pessoas *não podem querer que seus filhos possam viver só do Bolsa Família*”, (grifos nossos).

Das intenções às ações concretas, em 26 de setembro de 2017, sob um alegado grande esforço que despendeu em sanar as incongruências do Programa, o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário anunciou o cancelamento de benefício para 5 milhões de famílias, não sem logo após nos tranquilizar, garantindo que, para “quantidade significativa de pessoas que precisa de renda para se alimentar [...] não existe risco nenhum do Bolsa Família terminar. Pelo contrário, no governo Temer ele tem sido valorizado”<sup>117</sup>, dada a inclusão subsequente de três milhões de famílias.

Essa declaração condisse com a expectativa de profissionais especializados em gestão da proteção social, que entendiam ser essa a fala anunciadora da redução do público do programa ao contingente estritamente classificado abaixo da linha de pobreza, o que não aconteceu tão gravemente quanto esperávamos, apesar das oscilações de população assistida.

No entanto, ao menos para quem se debruça sobre as políticas de proteção social, com a aprovação da Emenda à Constituição n. 95/2016, vimos o esgarçamento do traço mais potente que caracterizava o PBF, ponto nevrálgico de impulsionamento da experiência cidadã: a chamada intersectorialidade que sustentava tal programa como partícipe de uma política de larga amplitude.

O diagrama sobre o qual nos debruçamos fundamenta-se na defesa feita por pesquisadores e trabalhadores da ação social, compromissados com o combate à pobreza e à desigualdade, de que é a assistência social o campo de atuação política que mais deve impulsionar o acesso a outros direitos, igualmente fundamentais, pelos espoliados de nosso mundo. Significa dizer que, em tal área de gestão, tal como ocorria anteriormente com o PBF, devem convergir programas de diversas naturezas que garantam reais possibilidades de acesso e integração das camadas populares a um sem número de equipamentos de cuidado público.

---

<sup>116</sup> Notícia do Portal G1, disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/05/ministro-do-desenvolvimento-social-preve-pente-fino-no-bolsa-familia.html>; acesso realizado em março de 2021.

<sup>117</sup> Material divulgada no Correio On-line, disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/ministro-diz-que-governo-fez-pente-fino-no-bolsa-familia/>; acesso realizado em março de 2021.

Em nosso sentir, a questão ontológica que se impõe é que à fome de pão, adversária primeira a ser combatida pelo PBF, somam-se outros apetites, naturais e legítimos, que ele ajuda a saciar. É deles que tratam os objetivos elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, todos eles apontando para a pró-atividade estatal.

Se são as políticas públicas de proteção social o vetor de construção de um mundo por vir, dependem estreitamente da concepção de pobreza que lhes serve de pressuposto. Tarefa das mais relevantes é a de conceber políticas públicas, pois, além da qualidade técnica-operacional que precisam reunir, definem-se por critérios de natureza teórica que podem ser bastante eloquentes no desenho que assumirão. Isso é que esperamos ver acontecer, quando das investidas da gestão pública junto à realidade societária na tentativa de alterá-la, o que demanda (ou deveria demandar) um longo trabalho de inteligência dos problemas mais pungentes e, principalmente, a mais eficaz forma de combatê-los.

Se, nas linhas desse trabalho, é sobre a assistência social que tratamos, quais estratégias são mobilizadas para a devida conjuração da pobreza? Ao longo do século XX, as respostas estatais mais recorrentes apontam para, no mínimo, três enfoques distintos nos quais a complexidade do fenômeno se vê significativamente aumentada.

No primeiro, a pobreza é corrigida pela mínima garantia de sobrevivência física dos beneficiários em uma sociedade de economia predominantemente monetarizada, tendência cujo domínio se estendeu até a década de 1950, sendo inclusive admitida pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Em um segundo enfoque, o compromisso de suplantar a pobreza passou a exigir conotações mais largas relacionadas à satisfação de necessidades básicas, a exemplo de acesso à rede de esgotamento sanitário, água potável, cultura e educação, concepção recepcionada por diversos órgãos em sede internacional, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU).

Por fim, repousando na teoria do pensador indiano Amartya Sen<sup>118</sup>, a pobreza é inteligida não só pelo inaccessível à renda ou a serviços básicos, mas como privação de capacidades intrínsecas à natureza humana, capacidades essas definidas como espaços de exercício de liberdade substantiva, a exemplo da possibilidade de participação na vida comunitária e reconhecimento pela estima e respeito sociais. Desde a década de 90, é pela perspectiva das capacidades que o combate à pobreza incorporou ao meio predominante de combatê-la (acesso à renda) os fins que os indivíduos assistidos têm o direito de alcançar.

---

<sup>118</sup> Sugerimos a leitura do célebre *Desenvolvimento e Liberdade*, edição traduzida para o português com publicação de 2010.

Será que não é essa a assistência social a ser gestada e operacionalizada em consonância com o que prescrevem os núcleos de inteligência em sede constitucional? Não é essa assistência que se utiliza do aporte monetário como meio de impulsão para acesso a uma rede de cuidado público? Certas estamos de que foi exatamente ela - a rede de cuidado público de que faz parte o PBF - que as gestões de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, à revelia dos recursos despendidos com transferência de renda, subnutriram ou fizeram minguar em sua finalidade emancipatória. É isso que infelizmente se confirma nos dados de condução de ações e programas que, associados à transferência de renda, nos faziam, ainda que lentamente, avançar rumo a um outro destino.

Para fins de confirmação da hipótese que aqui levantamos, é sobre as ações que integram a assistência à criança e ao adolescente que nossa atenção se debruçará, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto (e em maior medida) do ponto de vista técnico-teórico, donde se origina a tomada de decisão da gestão pública. Isso significa que uma leitura minimamente acurada de uma determinada política com previsão orçamentária deve iniciar-se com o esclarecimento dos princípios que a regem. Em nosso caso particular, tais princípios - interdependentes, complementares e, portanto, anti-hierárquicos -, encontram-se repousados na Política de Direitos da Criança e do Adolescente, a saber: o da não discriminação, o da universalidade, o da proteção integral e, finalmente, o do tratamento de prioridade absoluta, este último especialmente importante para fins orçamentários, conforme disposto no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8. 069/90).

É a partir deles, em ampla rede de irradiação, que se deveria instituir o chamado OCA (Orçamento da Criança e do Adolescente), ao estruturar as esferas de atuação em que o Estado se capilariza sob a forma de variadas funções, subfunções, ações e programas. Do conjunto de peças dessa engrenagem, destacaremos a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente cujo tratamento orçamentário recebido desde 2016 é suficientemente eloquente para explicar o descaso que caracterizou as últimas gestões federais.

No Plano Plurianual de 2012-2015, o campo de atuação governamental encontrava-se rigorosamente conforme o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que prescrevia ações específicas para combate de erradicação do trabalho infantil, promoção da cultura da infância e apoio aos fóruns de defesa de direitos. Se cotejadas com a organização

orçamentária de 2019, essas ações ou simplesmente desapareceram no quadro de previsão de despesa ou deslocaram-se para planos com menor disponibilidade de recursos<sup>119</sup>.

No lugar delas, assume protagonismo o Programa Criança Feliz (PCF), incorporado à ação de Desenvolvimento Integral da Primeira Infância<sup>120</sup>, constante, por sua vez, da função Assistência Social. Digno de nota é o valor que lhe foi destinado, tornando-se o mais importante programa dirigido a crianças e adolescentes desde Temer, em cuja gestão foi criado. Foi ele – o PCF - o destinatário das mais vultosas somas de recursos. Conforme o Siga Brasil, em dados analisados pelo INESC, em 2017, o referido programa teve autorizados 268 milhões e 760 mil reais; em 2018, 313 milhões; e em 2019, o valor já alcançava o patamar de 520 milhões. Se considerarmos os valores que foram efetivamente pagos, chegamos a 86,69% de todos os recursos destinados à subfunção da Assistência à Criança e ao Adolescente. Essas cifras, em si mesmas, não são necessariamente categóricas quanto à hipótese que estamos a testar, até mesmo por considerarmos que, entre os valores autorizados e os efetivamente pagos, há baixa execução orçamentária<sup>121</sup>.

Como afirmado anteriormente, não é só volume de recurso que garante o sucesso da empreitada estatal junto às iniquidades de que somos vítimas históricas no Brasil. Importa também o conceito que subjaz a toda e qualquer política pública e, por isso, cabe perguntamos: do que se trata, enfim, o Programa Criança Feliz?

O objetivo central do programa é o de estimular o desenvolvimento integral de crianças entre 0 e seis anos, mediante visitação periódica de profissionais de assistência social aos domicílios de famílias catalogadas no Cadastro Único, anteriormente aludido. As tarefas dirigidas a tais profissionais envolvem orientação e acompanhamento de mecanismos de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, expressas sob a forma de aconselhamento de pais, prestação de informações sobre crescimento infantil e suporte emocional, não sem antes a devida capacitação, ao mesmo em tese, de noções de saúde, educação, cultura, direitos humanos, dentre outros<sup>122</sup>. Postas em conjunto, tais tarefas e objetivos conformam-se às

---

<sup>119</sup> Conforme notícia ampla pesquisa pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, publicada em abril de 2020, sob o título *O Brasil com baixa imunidade*. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf>; acesso realizado em março de 2021.

<sup>120</sup> Além dela, conforme pesquisa acima citada (INESC, 2020), temos outras subfunções, a saber: Apoio das Forças Armadas à inclusão social, à valorização da cidadania, ao desenvolvimento do desporto militar e ao esporte nacional. Trata-se de subfunções alocadas na função Defesa Nacional, na esfera do Ministério da Defesa, cuja ingerência nas plataformas de governo se fez sentir tanto na gestão de Temer quanto de Bolsonaro.

<sup>121</sup> INESC, op. cit.

<sup>122</sup> Conforme publicação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome, disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/o-que-e-pcf-2>; acesso realizado em março de 2021.

diretrizes de integração intersetorial, com possibilidades de revisão de estratégias por parte de comitês e conselhos de controle social, assim como de organizações da sociedade civil.

Como se não bastasse a forma com que realmente foi operacionalizado, o desenho estrutural de tal programa padece de erros diagnósticos de princípio, ao menos quando considerada a expertise que já havíamos alcançado com o funcionamento do PBF. Se, em um primeiro momento, podemos até comemorar o fato de o programa incitar uma suposta maior proximidade Estado-criança assistida, o conceito de tutela do qual parte é reconhecidamente anacrônico, dado o fato de recuperar o assistencialismo que caracterizou as políticas brasileiras de proteção social do século passado.

Isso é o que denunciam os Conselhos de Psicologia e Sociologia ao afirmarem não só que o PCF estrutura-se na preconceituosa hipótese de “incapacitação pela pobreza”, mas pela precariedade da resposta estatal, resumida à oferta de dicas de agentes do Estado junto às pessoas de referência das famílias em situação de pobreza para que aprendam como conduzir sua prole; “parece que o Criança Feliz parte do pressuposto de que basta dizer para a família o que tem que ser feito para garantir magicamente o pleno desenvolvimento da criança [...] simplificação grosseira diante da qual não podemos calar”<sup>123</sup>.

No lugar de um desenvolvimento infante-juvenil forjado pelo entrecruzamento das responsabilidades das esferas sociais e estatais, logo, não só das famílias, o debate sobre tal potencialidade enfraqueceu-se por mobilizar tão somente propósitos restritos aos seus formuladores, sem a devida escuta de importantes setores da sociedade civil<sup>124</sup> que se viram surpreendidos com a “implantação súbita e verticalizada do Criança Feliz ao questionarem o sentido ético e político da promoção, por parte da União, estados e municípios, de práticas inadequadas e praticamente fiscalizadoras do cuidado das famílias com suas crianças<sup>125</sup>”.

O que se depreende das informações há pouco veiculadas é um profuso conjunto de evidências que mitigam, de forma deliberada, as pulsões da assistência social. Indefesa, a assistência social deveio política de repasse de renda e aconselhamento familiar bem intencionado e isolou-se do espectro de ações coordenadas de proteção. Exemplo disso é a incongruência dos propósitos do PCF com o tratamento orçamentário conferido à educação

---

<sup>123</sup> Ver publicação da página oficial do Conselho Federal de Psicologia (CFP), realizada em 28 de agosto de 2017, disponível em: [https://site.cfp.org.br/criancafelizoestadovoltaopassado/#:~:text=Como%20explica%20Katz%2C%20a%20d%C3%A3o,condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20sujeito%20de%20direitos](https://site.cfp.org.br/criancafelizoestadovoltaopassado/#:~:text=Como%20explica%20Katz%2C%20a%20d%C3%A3o,condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20sujeito%20de%20direitos;); acesso realizado em março de 2021.

<sup>124</sup> Esse traço de importância definitiva – o da participação da sociedade dos processos de concepção, gestão e controle de políticas – foi exemplarmente escanteado nas últimas gestões federais, principalmente na de Jair Bolsonaro, de que trataremos adiante.

<sup>125</sup> Mais uma vez, conforme manifestação anteriormente aludida do Conselho Federal de Psicologia (CFP).

infantil, já que não parece razoável que uma política integrada ao campo de assistência, que diz priorizar a atenção com a primeira infância, possa participar de um mesmo plano de ação estatal que negligencia tão drasticamente a educação infantil.

Quando examinado o orçamento referente à educação infantil no calendário de 2016 a 2019, assistimos à redução nada sorradeira dos recursos que, entre tais limites temporais, despencaram em 68%, passando, respectivamente, de 1 bilhão e 220 milhões para impressionantes 389 milhões de reais. Logo ela, a educação infantil, que conforme a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), é experiência imprescindível ao desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e social de crianças de até 05 anos, para muito além de ganhos tímidos (se houver) de programas de assistência reduzidos a visitas domiciliares. Enquanto isso, só em 2018, nada mais nada menos que 65% das crianças brasileiras entre 0 e três anos encontravam-se sem creche, conforme relatório publicado pelo Observatório do Plano Nacional de Educação – PNE, com curso de implementação que abarca de 2014 a 2024<sup>126</sup>.

Mas não é só. No campo dos serviços de saúde voltados ao segmento que estamos a estudar, os planos orçamentários relacionados a políticas de atenção integral à saúde de crianças e adolescentes estão longe de concretizar os desígnios do artigo 7º da Lei 8.069/90. Conforme dados disponibilizados na plataforma Siga Brasil, entre 2016 e 2019, foram autorizados valores da monta de: 20 milhões e 470 mil em 2016; 25 milhões em 2017; 11 milhões e seiscentos mil em 2018; e estarrecedores 5 milhões e 800 mil reais em 2019. Não bastasse a refração de mais de 70% do *quantum* autorizado para tal serie histórica, efetivamente pagos foram os valores de: 8 milhões e 260 mil em 2016; 6 milhões em 2017; 2 milhões e 700 mil em 2018; e 2 milhões em 2019<sup>127</sup>.

Na tentativa de cobrirmos um perímetro de investigação ainda maior, devemos voltar a atenção a outras diretrizes postas pelo Plano Decenal<sup>128</sup> já aludido, dentre as quais destacamos o compromisso de erradicação do trabalho infantil, materializado sob a forma do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio Contínua (PNAD)<sup>129</sup>, cujos resultados foram publicados em 2016 pelo IBGE, o Brasil registrava naquele ano algo em torno de 1 milhão e 800 mil crianças e adolescentes, com idades entre 5 e 17 anos, em situação de

---

<sup>126</sup> Segundo o Observatório do Plano Nacional de Educação, disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil>.

<sup>127</sup> Conforme INESC, op. cit.

<sup>128</sup> Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano\\_decenal\\_conanda.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf).

<sup>129</sup> Em excelente material informativo, ver esse e outros dados em *Trabalho infantil de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019*, publicada pelo IBGE em 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101777>.

trabalho. Não precisamos de muita argúcia para entendermos que um programa dessa natureza só empreende ações efetivas de combate a tão terrível mazela por meio de fiscalização permanente. O que nos impressiona são as cifras destinadas à execução dessa fiscalização entre os anos de 2016 e 2019: 2016, o valor autorizado foi de R\$3.954,99, enquanto o valor pago foi de R\$ 316,29; em 2017, R\$3.503,01 autorizados e R\$393,25 pagos; em 2018 e 2019, tal fiscalização sequer foi orçamentariamente prevista<sup>130</sup>.

O Brasil, que pretendia atravessar a *ponte para o futuro*, assumiu a tarefa de sacrificar os esforços de um passado recente, esforços esses medidos pela profusão de conferências nacionais, estaduais e municipais, criação de conselhos e tantos outros dispositivos de pactuação democrática. Objetivamente, ao menos no domínio da assistência social, houve perdas significativas, muitas delas justificadas pela cantilena do aumento de custos com a Previdência Social: foi assim no âmbito do direito à moradia digna, com redução de 62%, com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida, o qual perdeu 83,5%; foi assim na promoção dos direitos da juventude, 83%, com acentuada perda para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, 89,8%; foi assim com política para as mulheres, 53% de redução; foi assim no campo da segurança alimentar e nutricional, 76% de déficit que atingiram mais gravemente o Programa de Aquisição de Alimentos para a população carente – PAA, 69%<sup>131</sup>.

Para fins de demonstração da razão que subsidiou a referida experiência gestora, conheçamos mais de perto um dos programas diretamente atingidos pela refração dos custos responsáveis por sua manutenção: o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Trata-se de programa de garantia de acesso à mais elementar condição de sobrevivência: o acesso à alimentação. E mais do que isso: é o programa que melhor denota a experiência de proteção social que queríamos ver avançar: aquela que intersecciona assistência social ao mundo do trabalho.

Implementado em 2003, primeiro ano de gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA estruturou-se na ideia de dinamização da produção de alimentos por parte daqueles que sempre foram vítimas preferenciais do desmazelo estatal. Referimo-nos aqui aos responsáveis pela agricultura de tipo familiar, historicamente praticada

---

<sup>130</sup> INESC, op. cit.

<sup>131</sup> Ver estudo realizado em parceria da Oxfam Intermon Brasil, o Center for Economic and Social Rights e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), intitulado *Monitoramento dos direitos humanos em tempos de austeridade no Brasil*, de 2018. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel\\_Dir\\_Hum\\_Temp\\_Aust-NOVO-1- V3.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel_Dir_Hum_Temp_Aust-NOVO-1- V3.pdf); acesso realizado em março de 2021.

por agrupamentos populares, em que se incluem quilombolas e indígenas, partícipes do que a literatura especializada designou de comunidades tradicionais.

A finalidade central era a de o Estado, sem necessidade de licitação, garantir a aquisição dos frutos de tal empreitada produtiva e, com isso, vermos contornados os problemas de garantia de subsistência que sempre assolaram o campesinato no Brasil pela flutuação de mercado e preços. Além disso, o PAA prevê que tais bens de consumo destinem-se a cidadãs e cidadãos em condição de insegurança alimentar, também eles beneficiários da assistência social.

Um programa dessa natureza não se faz a toque de caixa, muito menos unilateralmente; resulta da uma convergência de forças entre gestores e sociedade civil que, não de agora, mas já nos idos de 1970, despontaram na arena pública com legítimas reivindicações de apoio à comercialização por parte organizações campesinas, potencializadas pelas discussões ressurgidas fortemente em 1990, quando mais de 30 milhões de pessoas passavam fome no Brasil<sup>132</sup>.

Passados dez anos de sua implementação, decurso de tempo em que não só aglutinou recursos em reta ascendente, mas usufruiu do devido reconhecimento social dada sua indiscutível importância, o PAA viu reduzidas suas chances de operacionalização em virtude dos cortes orçamentários sobremaneira a partir de 2016. Dentre os elementos que mais nos chamam à atenção no tratamento dado a tal programa, está o número de beneficiados: do universo de agricultores familiares, se visto em cotejo com os dados publicados no Censo Agropecuário, apenas 4% em média (na casa de 190.000 agricultores) incorporaram-se à política<sup>133</sup>.

É preciso pensarmos sobre esse dado, pois ele muito facilmente serviria para quem defende a insignificância do PAA por atingir população tão reduzida. Se ficarmos presos a análises quantitativas, deixamos de atentar para a importância que tal política assume ao impactar estruturalmente nos modos de vida de especialíssimos públicos-alvo que viabilizam a produção de víveres: agricultores e aquicultores familiares, pescadores artesanais, quilombolas, trabalhadores sem-terra acampados etc. Trata-se de populações historicamente marginalizadas - seja pela política agrícola tradicional brasileira, seja pela prática econômica convencional - que, entrincheiradas no PAA, foram capazes de contribuir para a autonomia de suas

---

<sup>132</sup> Conforme dados do *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, organizado por Anna Maria Peliano e publicado em 1993 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>; acesso realizado em março de 2021.

<sup>133</sup> Ver estudo já citado de autoria da Oxfam Brasil, CESR e INESC, 2018.

comunidades, além de alicerçar traços culturais de identidade pela revalorização de hábitos alimentares mais saudáveis.

Ainda sobre o PAA, analisado na perspectiva de sua institucionalidade, confirma-se o tratamento conferido à população assistida, seja ela produtora dos alimentos, seja ela beneficiária dessa produção. Originalmente vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), assim como o do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o impeachment de Dilma Rousseff e a consequente reforma ministerial levada à cabo por Temer, as atividades executoras do PAA migraram para esfera da Presidência da República, mais especificamente para a Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. A ideia de fazer com que tais ministérios apresentassem contrapontos possíveis às investidas “naturais” do agronegócio foi declaradamente corrompida na gestão do então presidente que, atendendo às pressões de parte do Congresso Nacional e de altos escalões de posições ideológicas mais identificadas com o conservadorismo próprios a determinados partidos que compunham sua vasta base aliada, terminou por extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Esse fato nada tem de banal. Criado na década de 1990, o MDA<sup>134</sup> institui-se, ao menos em tese, como forma de vazão e reconhecimento das diversas demandas de movimentos sociais campestres, conjugadas com as pautas de setores mais progressistas da sociedade civil, a exemplo da inclusão bancária de campestres e ribeirinhos para fins de posterior implementação de políticas de crédito e, principalmente, da reforma agrária de viés redistributivo.

Com o fim do MDA, foi o Ministério da Agricultura que restou livre de concorrência para que, anos mais tarde, tivéssemos que assistir à fala do Ricardo Salles, à frente do Ministério do Meio Ambiente (cujas conexões com o ambiente rural são evidentes), ainda mais quando considerados em conjunto com as claras inclinações do Ministério da Agricultura do governo de Jair Messias Bolsonaro. O lema, desde então, foi *deixar passar a boiada*, expressão de um simbolismo desconcertante que subverte os propósitos de proteção social e espraia, dentre outros fenômenos, o aumento recorde de violência no campo<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Sobre a condução de políticas de proteção a trabalhadores do meio rural, sugerimos leitura do enxuto, porém muito competente *A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e as consequências para a extensão rural brasileira* (2018), com autoria de Carolina Thomson, Sonia Bergamasco e Ricardo Borsatto, disponível em: [https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2018/7A/8\\_Carolina\\_Thomson.pdf](https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2018/7A/8_Carolina_Thomson.pdf); acesso realizado em março de 2021.

<sup>135</sup> Em reportagem publicada no Jornal O Globo em 30 de abril de 2017, Fernanda Krakovics expõe os dados do Relatório da Comissão Pastoral da Terra – CPT: em série histórica que vai de 1985, ano em que a instituição debruçou-se sobre o fenômeno da violência no campo, a 2016. Entre 2015 e 2016, registrou-se o aumento de episódios de conflito, passando de 771 ocorrências para 1.079, o maior de todos os tempos, desde 1985. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/com-61-assassinatos-violencia-no-campo-registra-recorde-em-2016-21278560>; acesso realizado em março de 2021.

O PAA, que, de uma ponta a outra, garante inserção econômica e acesso a alimento para nossas camadas mais populares; o PAA que, geminado com políticas de acesso à água em condição própria ao consumo humano, tanto elevou a qualidade de vida de seus beneficiários; o PAA que, segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU)<sup>136</sup>, foi um dos responsáveis pela tão sonhada saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, tirando da realidade de insegurança alimentar 82,1% das pessoas que nela viviam (de 2002 a 2014), aos olhos dos gestores públicos brasileiros, tornou-se quase por completo dispensável. Para trabalhadores rurais em situação de vulnerabilidade, parece bastar a transferência direta de renda.

Se déssemos o mesmo tratamento a qualquer outro programa ou ação que fora extinto ou reduzido no decurso da gestão federal que estamos a discutir, o resultado seria invariavelmente o mesmo. A centralidade na transferência de renda (malgrado o fato de, em seu governo, ter sofrido redução) desnuda-se de maiores compromissos de satisfação das necessidades estratégicas que as ações verdadeiramente assistenciais priorizam. De certa forma, podemos dizer as experiências que vivenciamos no Governo Temer são bastante pedagógicas em esclarecer o que a literatura designa variadamente por investida, cruzada ou ajuste neoliberal junto a políticas públicas.

O que vimos no Brasil desde o apeamento de Dilma Vana Rousseff foi o início de um processo de esvaziamento das políticas complementares que se avizinhavam e davam robustez à política de transferência de renda. Não tememos afirmar que da assistência social tudo retirar para que, de resto, só sobrasse o quinhão sofridamente transferido à população beneficiária.

O processo de desassistencialização que aqui defendemos não se caracteriza nem se confirma somente com os valores dos aportes monetários do Estado ao contingente demandante de renda, mas do desmonte da estrutura que lhe conferia consistência de política de fruição de uma série de outros direitos fundamentais de conotação universalista. Dito de outro modo, a assistência social que se desenhou no Brasil nas administrações de Temer e Bolsonaro, objetivamente, condiz com o retorno da ideia de que pobreza se combate com garantias mínimas de sobrevivência, intelecção que nos devolve às razões instrumentais de políticas de assistência de quase um século.

Quando falamos de desmonte da coluna vertebral do Estado de Bem Estar, a saber, as políticas públicas de garantia de fruição de direitos, importante não perdermos as coordenadas

---

<sup>136</sup> Notícia honrosamente divulgada pelo Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-segundo-fao-onu>; acesso realizado em março de 2021.

que nos permitem localizar e identificar quais são os obstáculos que se interpõem no caminho da democracia social brasileira.

Temos essa percepção, por exemplo, quando nos deparamos com os inúmeros dossiês que *gentilmente* são produzidos por instituições financeiras internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI. São eles que, com o veredito irreversível do mau uso de recursos públicos em terras brasileiras, lançam luz às mesmas bandeiras levantadas por segmentos progressistas da sociedade política e civil do país. São comuns os discursos de tais instituições voltados ao combate à barbárie, às desigualdades e à pobreza; demoram-se em enérgicas recomendações de busca por justiça social com participação do Estado, dada (vejamos bem!), a inexorável incapacidade do mercado em resolver as crises que ele mesmo impulsiona.

O que explica, portanto, a ressonância entre o que tais instituições preconizam e o que nós exigimos como resposta estatal a nossos graves desequilíbrios sociais e econômicos? Do ponto de vista das substâncias de luta, rigorosamente nada nos distingue. Como desde antes afirmamos, o ponto rebote da questão não está *no que se pede*, mas *no como aquilo que se pediu será satisfeito*.

O Brasil, desde 1988, tem lastro normativo para frear a acumulação de riquezas, mas a mantém, apesar dos termos do acordo político de legitimidade inegável que formalizou o Estado Social entre nós. Positivamos direitos, conferimos a eles status de direitos fundamentais, estabelecemos para eles um regime jurídico muito particular de garantia de fruição, aprovamos inúmeras formas de controle e gestão dos negócios estatais, mas, nem por isso, validamos materialmente tais conquistas.

Convenhamos que é a mesma Constituição Federal a que estavam submetidos José Sarney, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Convenhamos também que muitas das políticas que temos hoje atravessaram períodos de gestão de mais de um desses presidentes. A distinção entre as gestões de que foram condutores talvez esteja no grau de desvio ideopolítico empreendido sobre o que a Constituição tutela e substancia como compromissos estatais: grosso modo, o elemento que os diferencia é a opção política de fazer o mínimo ou o máximo daquilo que prescreve o texto constitucional e as políticas sociais suscitadas por ele, manuseando com isso uma rede intrincada e bastante complexa de justificação de uma ou outra escolha.

O que estamos a defender é que não importa de que programas e ações estejamos a tratar na esfera da proteção social sob a forma da assistência ou de qualquer outro direito fundamental:

a gestão de cada um deles pode oscilar entre uma espécie de novo desenvolvimentismo e de neoliberalismo, em que se embaralham argumentos antes postos em oposição.

Um dos maiores entraves na literatura sociológica de vertente crítica é identificar teoricamente os traços neoliberais que se investem nas políticas brasileiras. Isso em parte se explica pela percepção de que, muito além de levantar-se sob a forma de uma construção teórica original a partir de um objeto estrito, o neoliberalismo incorpora-se à gestão pública em perspectiva quase exclusivamente prática, o que quer dizer, por inferência, que pelas vicissitudes do tempo histórico, não há uma, mas várias formas de atuação neoliberal, principalmente quando as pautas são voltadas aos custos do combate à pobreza e de seus efeitos vizinhos.

Se o neoliberalismo é a ideologia hegemônica, em outras palavras, se ele representa a ideologia dominante lastreada nos aportes conceituais do liberalismo clássico (primazia do mercado, individualismo e Estado mínimo), há outras ideologias que foram por ele não necessariamente vencidas nem silenciadas, mas cooptadas. Muitas das características e propósitos que conferimos ao neoliberalismo sequer se erigiram de suas próprias preocupações; aproximam-se, em verdade, de suportes ideológicos próprios à chamada social democracia.

O que ocorre, a bem da verdade, é uma espécie de colonização neoliberal de toda e qualquer ideia ou proposta que se garanta como discurso de viabilidade prática rumo a novas formas de modernidade política ou social. O que faz o segmento neoliberal, incorporado à esfera política de parlamentares e gestores públicos inclinados ao campo de atuação designado *de direita*, é reconhecer (e, portanto, confirmar) grande parte das pautas classicamente identificadas com o espectro político *de esquerda*.

O parlamento brasileiro é terreno de excelência para a testagem dessa hipótese, pois não são poucos senadores e deputados federais que, dizendo-se atentos aos movimentos de mercado, postulam por imprescindíveis transformações na sociedade e na política institucional. No púlpito do parlamento ou nos relatórios do Banco Mundial, temos a cartilha que prescreve *a melhor prática da gestão pública*, nos informando sobre aquilo que supostamente os move: valores e ideias que, para além de interesses particulares, nos conformariam à modernidade e à esperada eficiência estatal, necessárias à solução de nossos problemas reais; eficiência na atuação estatal devém *corolário da ideologização da ação prática*<sup>137</sup>.

Quando nos apercebemos, é a tese do Estado mínimo que ganha em eficiência na inversa proporção do tamanho e das funções do aparelho estatal. Ou seja, o Estado mínimo é aquele

---

<sup>137</sup> Ver a paradigmática análise de Draibe, op. cit.

que, em viés neoliberal e quando o assunto é responsabilidade societária, só é eficiente se riscar no chão o limite máximo até onde pode ou deve atuar.

Diante do dado implacável de positivação de compromissos constitucionais mobilizados pelas democracias modernas, é no campo das políticas públicas que vemos de forma mais consistente os feixes de argumentação de tendência neoliberal quanto à atuação do Estado. Sobre as intempéries de momento é que a prática neoliberal incide e, mesmo que envoltos em realidades distintas das norteamericanas e europeias, nós, latino-americanos, não demoramos muito a sentir a onda neoliberal que não poupou nem os mais longínquos recantos do planeta. Seja por crises econômicas mundiais, seja pelo repetido bombardeio ideológico que acusava de populistas as nossas frágeis iniciativas de autonomia, como a que conjunturalmente experimentamos no Brasil nos governos petistas, a América Latina jamais desapareceu do radar dos centros financeiros de um mundo que globaliza mais penúria que riqueza. Talvez caibam explicações sobre a colonização neoliberal no campo da assistência, assim como de seu antídoto.

Quando tratamos dos debates acerca dos possíveis desenhos de políticas de combate à pobreza no Brasil, citamos a tese do economista Milton Friedman. Definitivamente não se trata de um intelectual de viés socialista. Ainda assim, foi na teoria do imposto de renda negativo que primeiramente concebemos aportes teóricos possíveis que justificassem repasses de renda à população em estado de privação.

Reunimos à ideia de Friedman um conjunto de condicionalidades que prescreveriam a importância de o Estado atuar na promoção dos serviços educacionais públicos com vistas a equiparar as chances de empregabilidade entre os mais e menos favorecidos. Não só os serviços educacionais, mas também os de saúde foram trazidos ao desenho da assistência social, contrariando-se, assim, a ideia liberal clássica de apequenamento do papel do Estado.

Trata-se, portanto, de um tipo de política que, pelas investidas progressistas, metamorfoseou-se para assumir função impulsionadora de exercício cidadão e alargou substancialmente o diâmetro de atuação estatal. São tais políticas, a exemplo do PBF, que impõem, exclusivamente, o limite mínimo de participação do Estado e, dependendo da condução que lhe for dada, espraiam ao máximo o perímetro de atuação estatal.

Mais adiante em nosso texto, rendemos homenagens à renda mínima de cidadania. Como vimos, a ideia de renda básica não surgiu como pauta de disposições neoliberais. Antes o contrário: foi aventada por teóricos de vertentes críticas que contornam e contraefetuem, pelo menos em tese, o desmantelamento do Estado de Bem Estar Social. Se, no Estado social, o arranjo clássico de proteção se construía por contiguidade entre os elementos que o compunham

– arranjo no qual se associam emprego e renda, renda e contribuição, contribuição e seguro social/benefícios compensatórios proporcionais -, a versão substitutiva de tal proteção é eticamente obrigada a considerar a possibilidade de prestação de benefícios sem que, para isso, exija-se participação do beneficiário na esfera produtiva; desvinculam-se assim contribuição individual e provisão de proteção pelo Estado.

Para o campo progressista, a renda mínima torna-se, portanto, o dispositivo que, por excelência, agencia a sonhada redistribuição das riquezas socialmente produzidas ao mesmo tempo em que reforça os traços de solidariedade social entre cidadãos. E mais do que isso: tal mecanismo de proteção impõe uma nova forma de concepção de justiça social, já que, no lugar de uma justiça de tipo comutativa (em que benefícios repassados pelo Estado são condicionados pela contribuição individual de produção de riqueza), é a justiça redistributiva que materializa o ideário de que, independentemente de contribuição, todos e todas, sem exceção, são detentores do direito de participação nas riquezas nacionais.

Essa mesma ideia, no entanto, pode ser manipulada para atender ao chamado receituário neoliberal, já que, examinada mais de perto, habilita a defesa de uma mínima segurança social de atribuição do Estado perante seus administrados carentes, a ponto de devir política de cunho residual e compensatório, destinada a quem esteja despido das condições de satisfação de necessidades vitais, seja por não trabalho, seja por impossibilidade de usufruir de outras redes de solidariedade social.

Substancialmente circunscrita às tendências da chamada esquerda progressista, a política de renda mínima pode ser administrada a ponto de escamotear inclinações de cunho neoliberal, mediante o apequenamento da assistência social, já que resumida à transferência de renda. Ou seja, a renda básica pode ressignificar a participação do Estado na mediação de conflitos, estabelecendo-lhe não o mínimo, mas o máximo de sua atuação que, no caso discutido neste trabalho, é a própria transferência de renda.

Pelo que vimos da gestão de Michel Temer, depreende-se que, dependendo das forças políticas majoritárias em ação, as escolhas públicas encaixam-se às conveniências de momento, principalmente quando o assunto é a multidão empobrecida. O achaque de tal gestão deu-se sob a forma de solução autoimposta, a EC n. 95/2016, que, malgrado não prescrever diretamente a extinção de políticas sociais, relegou-as às sobras orçamentárias, como destacamos anteriormente. Quando esperávamos pela recondução do país aos trilhos da democracia social, a história encenou sua peça mais dramática.

## 5 O AVESSE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: RUMO À CENTRALIDADE DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO GOVERNO BOLSONARO

É na gestão de Jair Messias Bolsonaro que nossos problemas ganham novas proporções. Para quem investiga padrões de proteção social, a vitória eleitoral de Bolsonaro exigiu a criação de um inventário dos posicionamentos que apresentou enquanto ainda estava investido das prerrogativas parlamentares. De 2011 a 2018, foram aos menos quatro manifestações públicas<sup>138</sup> de críticas que lançou ao Programa Bolsa Família.

Dentre as acusações mais recorrentes, está aquela nutrida pela crença de o programa incitar a refração ao trabalho juntos aos seus beneficiários. “Uma mentira”, disse ele em entrevista para a Record News em 2012. E continuou: “você não consegue uma pessoa no Nordeste para trabalhar na sua casa. Porque se for trabalhar, perde o Bolsa Família”. Três anos mais tarde, em conversa com Carlos Barros, o então deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro resolveu ser mais didático: “O cara tem três, quatro, cinco, dez filhos e é problema do Estado, cara. Ele já vai viver de Bolsa Família, não vai fazer nada. [...] Não produz nada. Fez oito filhos, aqueles oito filhos vão ter que creche, escola, depois cota lá na frente. Para ser o que na sociedade? Para não ser nada<sup>139</sup>”.

Esses discursos nos remetem à época em que nos candidatamos à vaga de doutoramento. Em 2019, com Bolsonaro à frente da presidência, não foram poucos os pesquisadores que aconselharam o abandono de nosso objeto de investigação. Julgavam-no causa perdida, embalados que estavam pela perda de capilaridade que o PBF sofreu, um dos legados de Temer.

Acreditávamos mesmo que seria o início do fim do Programa Bolsa Família, dada a atitude de rechaço que o programa suscitava em Bolsonaro e sua equipe de gestão, já aquartelada em importantes pastas ministeriais. Assumimos então o risco de tomar como centro de nossas investigações o caminho que comprovaria as especulações de investigadores experimentados. A nossa narrativa, era o que esperávamos, tomaria ares de réquiem de uma das mais importantes políticas públicas brasileiras.

Dentre as inúmeras portas que se abrem na análise do PBF, nossa atenção manteve-se voltada ao exame das condições de vida daqueles que, antes de quaisquer segmentos demandantes de assistência, merecem tratamento prioritário: crianças e adolescentes. Esse recorte deve-se também às falas de Jair Bolsonaro.

---

<sup>138</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nSwabpTncdk>; acesso realizado em março de 2022.

<sup>139</sup> Discurso reproduzido no mesmo link informado acima.

A julgar pelo teor de uma das declarações descritas anteriormente, preocupava-nos o sentido reducionista que conferiu ao PBF, concebendo-o como mecanismo estrito de distribuição de renda, destinada, segundo ele, a quem não se faz merecedor dela. Mais do que isso: a pobreza que o Estado socorre, na visão do então presidente, exige aquilo que podemos designar de atitude perdulária de participação estatal para fruição do direito à educação: os filhos da pobreza “vão ter que creche, escola, depois cota lá na frente”, tanto dispêndio de recursos de Estado, para, afinal, eles serem “nada”<sup>140</sup>.

Pelos motivos expostos, é sobre a tutela de crianças e adolescentes que continuaremos a nos debruçar, na tentativa de abrimos mais um campo de cotejo entre as ações de governo no âmbito da proteção e assistência sociais, antes e depois da pandemia que nos assolou gravemente nos anos de 2020 e 2021.

As crianças e adolescentes que aqui nos interessam vêm-se integrados às 14 milhões e duzentas mil famílias contempladas com algum dos programas federais, inscritas no CadÚnico no ano de 2019, primeiro ano da gestão de Jair Bolsonaro. Se considerarmos a média de componentes dos agrupamentos domésticos das camadas mais populares (que é de 3,01 membros/família), lidamos com um contingente impressionante de 42 milhões de pessoas<sup>141</sup>.

Junto a eles, no mesmo ano de 2019, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>142</sup> apontou o universo de 38 milhões e 700 mil pessoas que, em idade economicamente ativa, disputam, sob sol e chuva, as mais extenuantes atividades laborais do mercado informal, as quais especialistas chamam de subemprego. No entrecruzamento de dados e considerando que parte dos trabalhadores informais é demandante de transferência de renda, é no mínimo a um quarto da população brasileira que estamos timidamente a aludir. O agigantamento da assistência social, em definitivo, acompanha o agigantamento do público que forma sua clientela.

---

<sup>140</sup> Mesmo sem saber, o pronunciamento de Bolsonaro nos remete à mais um traço conservador do liberalismo clássico, quando se defendia que ao Estado caberiam tão somente as funções de segurança pública e administração de um poder judiciário independente; sequer se coaduna com o entendimento de Milton Friedman, algumas vezes citado com crivo intelectual do então Ministro da Fazenda, Paulo Guedes, já que, para o professor da tradicional Universidade de Chicago, é pela formação de capital humano que são aumentadas as chances de autonomia econômica para os mais desfavorecidos.

<sup>141</sup> Conforme o *Boletim do Bolsa Família e o Cadastro Único*, publicado em julho de 2021, de autoria do então Ministério da Cidadania, disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073\\_JULHO%20\(2\).pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20(2).pdf).

<sup>142</sup> Link de acesso à série história para devido cotejo das taxas de desocupação entre os anos de 2002 e 2022: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173pesquisanacionalporamostradedomicilioscontinuatriestral.html?=&t=serieshistoricas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173pesquisanacionalporamostradedomicilioscontinuatriestral.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego); acesso realizado em fevereiro de 2023.

Nos limites dessa análise sobre a complexa teia de organização orçamentária destinada à garantia de proteção de crianças e adolescentes, a função da assistência voltada a esse público nos revela comportamentos estatais, no mínimo, questionáveis. Um decisivo dado que logo nos chama a atenção se expressa em um dos atos do então presidente, quando completava 100 dias como primeiro mandatário da República: a assinatura do Decreto n. 9.759 que anunciava a pretensão de extinguir mais de 90% dos conselhos relacionados à política e ao sistema nacionais de participação popular. Mais insidioso do que podíamos esperar, esse ato atinge a possibilidade de ingerência da sociedade civil representada, pois tanto a política nacional de participação popular quanto o sistema de mesma designação, ambos criados e gestados desde 2014, foram deliberadamente extintos.

No campo das evidências, o decreto assinado por Bolsonaro prescrevia o encerramento de tudo que se avizinhasse à promoção de participação social na criação, gestão e controle de políticas públicas, caso, no prazo de 60 dias, não ofereça razões suficientes de justificação de sua existência e propósitos; comissões, juntas, mesas, fóruns, equipes, comitês, conferências, constituíram-se como signos da chamada ideologia bolivariana que o então presidente e ministros viam incrustada nas decisões políticas de Dilma Rousseff e contra a qual pessoalmente se insurgiram<sup>143</sup>.

Nas palavras de Onyx Lorenzoni, à época Ministro da Casa Civil: "Acreditamos que ao final dos 60 dias deveremos ter pouco mais ou pouco menos de apenas 50 conselhos<sup>144</sup>", já que resultam "em gastos com pessoas que não tinham nenhuma razão para estar aqui, além de consumir recursos públicos e aparelhar o Estado brasileiro<sup>145</sup>". Com raciocínio peculiar, continuou: "Os mais de 700 conselhos na administração direta e indireta, que vinham de uma visão completamente distorcida do que é representação e participação da população, tinham como gênese a visão ideológica dos governos que nos antecederam, de fragilizar a representação da própria sociedade<sup>146</sup>".

Nada a comemorar sobre o fato de, em vez de reduzidos em 93%, restarem 25% dos órgãos de experiência direta de gestão democrática. É o que mostra criteriosa pesquisa<sup>147</sup> realizada em 2021 pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) ao

---

<sup>143</sup> Ver matéria de Cláudia Motta, divulgada no site da Rede Brasil Atual em 12 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>144</sup> Mesma fonte citada acima.

<sup>145</sup> Ainda na reportagem de Cláudia Motta, anteriormente citada.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> Sugerimos consulta a três pesquisas recentes que tratam do assunto: *Conselho de Políticas Públicas no Governo Bolsonaro*, de Carla de Paiva Bezerra, Maira Rodrigues e Wagner de Melo Romão; *Espaço cívico sob Bolsonaro: fechamento e resiliência institucional*, de autoria de Carla de Paiva Bezerra, Henrique Castro

referir-se à inatividade ou completa extinção de conselhos que perfaziam o percentual restante. Deles, destacamos a inatividade do importante Conselho Nacional de Segurança Alimentar e o esvaziamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, caríssimos ao campo de assistência social.

No final das contas, o ato de Bolsonaro teve destino evidente: obstacularizar potencialmente o acesso a dados de acompanhamento e fiscalização do uso de recursos públicos; posto de outra maneira, assistimos à perda significativa da transparência na prestação de contas que caracteriza a democracia desde o passado clássico grego até repousar nos termos da CF/88. E mais. Mesmo que, por decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>148</sup>, tenham sido impostos limites de alcance a tal decreto, retirando do rol de possíveis extinções os conselhos criados por lei, especialistas apontavam para os subterfúgios lançados pela gestão de Bolsonaro no sentido de evitar o devido funcionamento deles ora mediante alteração de composição (via exclusão de membros da sociedade civil), ora pela alteração de procedimentos de atuação<sup>149</sup>.

A intencionalidade do ato encontrou seu propósito e revolveu práticas que forjaram grande parte de nossa história. Os traços dos caminhos que trilhamos esclarecem-se quando consultados os dados do planejamento orçamentário e estudadas as análises dos mais comemorados especialistas, independentemente do campo ideológico de que participam.

É de tais dados que trataremos agora, quase sob a forma de exercício cívico de detecção dos retrocessos que nos foram impingidos. A julgar pela condução da gestão em tela, de 2019 a 2021<sup>150</sup>, as chamadas escolhas públicas se distinguem não só por aquilo que vimos implantado, mas por aquilo que não se implantou, principalmente quando destacado o grave momento com que o destino, em acaso nada generoso, nos afligiu: a pandemia pela disseminação do Corona Vírus.

Quando assumimos a tarefa de estudar políticas públicas, principalmente aquelas de proteção social aos mais vulneráveis, é frequente a alusão às já comentadas intervenções neoliberais. Não raro, especialistas apontam para explicações sobre as forças propulsoras em que são forjados projetos de contra-reforma, responsáveis por esvaziar o campo de fruição de

---

e Paulo Henrique Cassimiro, ambas de 2021; e, de 2022, *Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro*, assinada por Carla de Paiva Bezerra, Debora Rezende de Almeida, Adrian Gurza Lavalle e Monika Weronika Dowbor.

<sup>148</sup> No âmbito da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 6.121/em que se levantaram questionamentos a determinados dispositivos do decreto mencionado.

<sup>149</sup> Dentre os especialistas, estão Claudio Souza Neto, professor da cátedra de Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense e Wagner de Melo Romão, cientista político pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Ver matéria do G1, publicada em 25 de outubro de 2021, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>.

<sup>150</sup> O limite temporal de nossa análise esgota-se em 2021, ano de implementação de Auxílio Brasil.

direitos, em especial, os direitos sociais de efetividade inegavelmente onerosa aos cofres públicos. No revés, também pululam os defensores de um Estado que, mesmo constrangido a agir, não o faz por limitação fática. Para estes, o Estado é inerte não porque quer, mas porque não pode agir, dadas determinadas contingências históricas. Essa espécie de *saída de cena* do Estado, pelo menos quando justificada pela limitação que mencionamos, faz sucumbir a tese do desmonte deliberado do Estado Social entre nós. No lugar dela, defendem tratar-se de um imobilismo estatal compulsório.

Vimos acima que, mesmo antes da pandemia, o governo Bolsonaro já dava sinais das tendências que assumiria no campo da proteção social. De certa forma, os dados antes apresentados, que concernem ao ano de 2019, já indicavam o que o destino nos reservava. As expectativas quanto a essa gestão jamais foram fruto de elocubrações, uma vez que já aguardávamos o recrudescimento da questão social no governo Bolsonaro e foi em sua gestão, mas à revelia de sua vontade, que a assistência social, representada pela transferência direta de renda, migrou da periferia para o centro da proteção social brasileira.

É essa assistência que, pela forma que assumiu, chamamos de assistência em sinal contrário, uma indiscutível desassistencialização da assistência, drasticamente embalada pela pandemia que nos assolou, concomitante ao desmonte dos direitos trabalhistas, herdado da gestão de Michel Temer. Esses dois fenômenos deixaram parte expressiva da sociedade brasileira ainda mais depauperada e, o que é pior, suscetível a um contágio devastador do coronavírus, ainda mais se apontada a situação agonizante do Sistema Único de Saúde (SUS) cujo orçamento congelado na casa do 1,7% do Produto Interno Bruto (PIB) teve leve recomposição mediante aprovação do chamado Orçamento de Guerra de Combate à COVID-19, porém fatalmente insuficiente para as exigências que a doença impunha<sup>151</sup>.

Em dados objetivos, do terreno social em que nos encontramos desde 2020, surgiram 100 milhões de pessoas demandantes da assistência sob a forma de transferência direta de renda, quase metade da população brasileira que se viu sem trabalho ou qualquer tipo de remuneração em qualquer atividade, por mais exploratória que fosse; ou impossibilitada de executar atividade laboral em virtude da acertada decretação de estado de quarentena, malgrado a

---

<sup>151</sup> Sugerimos leitura de *Um país sufocado: Balanço do Orçamento Geral da União 2021*, de autoria do INESC com apoio de inúmeras instituições, dentre as quais destacamos Actionaid, Malala Fund e fundação Ford. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/04/BGU\\_Completo-V04.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/04/BGU_Completo-V04.pdf); acesso realizado em março de 2022.

resistência do chefe máximo do poder executivo nacional que, diuturnamente, deliberou com letargia sobre a resposta à crise sanitária que já ceifava milhões de vidas ao redor do mundo<sup>152</sup>.

Apesar da aprovação de recursos extraordinários para contenção da crise provocada pela pandemia, eles não foram suficientes nem para enfrentar os impactos por ela provocados, muito menos para assegurar a continuidade dos programas e das ações de diversas pastas, principalmente aquelas voltadas à proteção social. Antes o contrário.

Para além da constrição de ações de combate à pandemia, expressa na negação reiterada de tomada de medidas sanitárias recomendadas pela Organização Mundial de Saúde – OMS, partiu do poder executivo federal o encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta orçamentária que prescrevia medidas de austeridade fiscal, da qual fomos salvos por pressão direta promovida pelos movimentos sociais com que Bolsonaro antagonizava, dentre os quais destacamos o movimento designado de *A renda básica que queremos* e diversas organizações indígenas<sup>153</sup>. Se, mesmo hoje, mantêm-se os valores transferidos diretamente sob a forma de programas como Auxílio Brasil, cria do designado Auxílio Emergencial, devemos tal vitória à insistente e incansável luta dos movimentos sociais.

### 5.1 O SOCORRO ÀS CAMADAS POPULARES BRASILEIRAS EM MEIO À PANDEMIA

Em meio à pandemia de Covid-19, o conceito de necropolítica do autor camaronês Achille Mbembe<sup>154</sup>, mais do que qualquer outra contribuição teórica, se espalhou por inúmeras mesas de discussão e análises políticas. No Brasil, não foi diferente. Para Mbembe, anelado à obra de Michel Foucault, as políticas próprias ao mundo contemporâneo muitas vezes erigem-se como móveis deliberados de aniquilamento do *outro*, hipótese facilmente confirmada quando tratamos de países de passado escravocrata como o Brasil, em que pendulamos entre estratégias de *um deixar morrer* ou *um fazer morrer*. Dependendo de quem sejamos, da história familiar de que participamos e dos privilégios de que nos servimos, as ideias do filósofo africano nos constroem a ponto de quereremos negá-las, mesmo diante de evidências implacáveis.

Dignas de nota são as declarações feitas não só por Jair Bolsonaro, mas por significativa fatia de sua equipe administrativa. Entre “mimimi” e o característico “e daí?”, entre ridicularização das informações que poderiam esclarecer a população sobre a gravidade da

---

<sup>152</sup> Competente análise vemos em *Assistência social na pandemia da covid-19*, de Ivanete Boschetti e Elaine Rossetti Behring, publicado em 2021, disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>; acesso realizado em dezembro de 2021.

<sup>153</sup> INESC, em *Um país sufocado*, 2022.

<sup>154</sup> Em edição brasileira de publicação em 2018.

doença e a promoção insistente de fármacos ineficazes no combate aos efeitos dela, amontoávamos os mortos pela doença e víamos o desespero próprio à privação econômica das camadas mais populares que sobreviveram à contaminação viral.

Sob os olhos do mundo, o Estado brasileiro enterrava seus mortos e acenava lentamente na direção do socorro necessário, materializado sob a forma de Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade devido à Pandemia da COVID-19, que conhecemos simplesmente por Auxílio Emergencial.

O impressionante volume de sua demanda deixou flagrante o nível de precariedade em que vive a classe trabalhadora nacional, na drástica combinação de desigualdade e crise sanitária, o que deixa ainda mais grave o fato de que tal auxílio só não cessou em virtude de cálculos políticos de reprovação ou aprovação do então presidente junto ao eleitorado<sup>155</sup>, visando-se a reeleição. Enquanto registrávamos refração histórica de taxas de ocupação, com perda de 12 milhões de postos de trabalho no decurso de um ano<sup>156</sup>, segundo a Oxfam<sup>157</sup>, 42 bilionários brasileiros comemoravam a vultosa soma de 34 bilhões de reais, com patrimônio líquido que saltou de 123,1 bilhões, em março de 2020, para 157,1 bilhões em julho do mesmo ano.

Conforme o Tesouro Nacional e diante do contingente demandante de renda de subsistência, de todos os gastos assumidos para mitigação dos efeitos da Covid-19, calculado em 550 bilhões de reais, a maior parcela evidentemente foi consumida pelo Auxílio Emergencial: 524 bilhões de reais. Dada a decretação de estado de calamidade pública<sup>158</sup> de março de 2020, tais despesas tornaram-se possíveis com a suspensão das chamadas regras fiscais<sup>159</sup> vigentes, cujo propósito é limitar as possibilidades de gastos públicos.

Segundo dados extraídos do Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19<sup>160</sup>, de responsabilidade do Tesouro Nacional, do valor total autorizado, foram

---

<sup>155</sup> Sugerimos acesso ao gráfico de demonstração dos índices de aprovação/reprovação da gestão de Jair Bolsonaro entre os anos de 2020 e 2021 em matéria do Jornal El País, publicada em 29 de novembro de 2021, de autoria de Joana Oliveira. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-29/aprovacao-a-bolsonaro-cai-para-29-nivel-mais-baixo-desde-o-inicio-do-governo.html>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>156</sup> Conforme documento disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacionalporamostradedomicilioscontinuatriestral.html?=&t=serieshistoricas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacionalporamostradedomicilioscontinuatriestral.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego); acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>157</sup> Segundo a Oxfam Brasil, em matéria disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/bilionarios-da-america-latina-e-do-caribe-aumentaram-fortuna-em-us-482-bilhoes-durante-a-pandemia-enquanto-maioria-da-populacao-perdeu-emprego-e-renda/>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>158</sup> Inteiro teor do referido decreto encontra-se em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm); acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>159</sup> INESC *Um país sufocado*, 2022.

<sup>160</sup> Conforme notícia publicada na página virtual do Tesouro Nacional, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>; acesso realizado em dezembro de 2022.

executados 86,7%. Em equação simples, 80 bilhões e 700 milhões de reais não encontraram seus destinos em um país asfixiado pela doença, tamanha a indulgência do Governo Federal. Ainda sobre tal aspecto, em pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, intitulada *O Brasil com Baixa Imunidade*<sup>161</sup>, contados 120 dias desde a deflagração do estado de emergência, o poder executivo havia gasto menos da metade do valor autorizado para cruzada antipandemia, mais exatamente 40,1%.

Dos números publicizados referentes ao Auxílio Emergencial nos anos de 2020 e 2021, temos o seguinte cenário: de março a julho de 2020, as quantias repassadas aos 68 milhões e 200 mil demandantes agraciados foram de R\$ 600,00; de agosto a dezembro, o valor da parcela foi diminuído pela metade.

Ao lado da redução de valor, veio a redução do número de beneficiários: de 68 milhões e 200 mil pessoas passou a ser de 54 milhões e 800 mil pessoas; de abril a julho de 2021, a parcela do auxílio reduziu-se a R\$ 150,00 e o número de beneficiários, para 39 milhões e 200 mil de pessoas. No momento mais drástico da pandemia, momento que evidentemente poderia ter sido previsto nos planos estratégico, operacional e tático do orçamento federal, tivemos pouco mais de 10% de salário mínimo destinados à subsistência de trabalhadores espoliados.

Junta-se a isso mais um dado divulgado pelo IBGE<sup>162</sup>: entre fevereiro e abril de 2021, havia 14 milhões e 760 mil pessoas sem trabalho no Brasil. O número fica ainda mais significativo quando o relacionamos com o percentual de brasileiros e brasileiras vivendo na pobreza ou abaixo da linha de pobreza nesse mesmo período. Segundo o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (USP), em relatório publicado em 2021, no mês de abril daquele ano, em virtude da redução do valor das parcelas do Auxílio Emergencial, o contingente de pessoas em situação de pobreza se constituiria de 61 milhões e 100 mil pessoas, e o de extrema pobreza deveria alcançar inacreditáveis 19 milhões e 300 mil indivíduos.

A estimativa, infelizmente, se confirmou e, com ela, na vida concreta, há quem precise de maior tutela que outros: crianças e adolescentes. É esse o comando constitucional, é esse o mandamento do Estatuto da Criança e do Adolescente, pressupostos que, na escassez de valores ético-morais individualmente aprovados, exigem pronta mobilização estatal para conjurar as violências da fome, da exploração do trabalho, da mortalidade, da evasão escolar,

---

<sup>161</sup> INESC, 2020, disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf>; acesso realizado em março de 2021.

<sup>162</sup> Ver série histórica de aferição de dados em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>; acesso realizado em março de 2022.

das mais diversas mazelas físicas e psíquicas. Os dados de que dispomos são capazes de nos tirar de um privilegiado estado de inação e indiferença sobre a condição daqueles que, diferente do que declarou Bolsonaro, são o que são, muito longe de serem *nada*.

Observada a classificação programática do orçamento público federal previsto para 2019 a 2022, continuaremos a dar especial à *Assistência à criança e ao adolescente*. Designada de subfunção na arquitetura orçamentária, o campo que tal assistência abarca nos informa sobre o nível de responsabilidade pública assumida junto a esse público, em especial, se cotejamos as distâncias entre os valores autorizados e pagos para as despesas previstas.

Em 2019, o valor autorizado para tal assistência chegou à casa de R\$ 723 milhões de reais, dos quais foram pagos apenas 357 milhões. Um ano depois, em 2020 portanto, a redução foi de 42%, o que perfaz a quantia de R\$ 425 milhões de reais. Não bastando a refração dos valores autorizados entre um ano e outro, o percentual de pagamento em 2020 alcançou pouco mais de 80%: R\$ 342 milhões de reais. É essa soma que irão disputar os inúmeros programas e ações circunscritos à assistência de infantes e jovens brasileiros. Dentre elas, as que receberam maior relevância foi o já mencionado Programa Criança Feliz<sup>163</sup>.

Para além da atenção já esperada quanto a esse programa, intrigante é o resultado da comparação entre o tratamento conferido ao desenho institucional da assistência à criança e ao adolescente entre os anos de 2012, 2016, 2019 e 2020. Enquanto em 2012, tal subfunção constituía-se de 30 ações de assistência, em 2016, reduziram-se para 12. Já em 2019, ainda conforme o mesmo instituto, passamos a apenas 5, e em 2020, para apenas duas, já que, ao desenvolvimento integral na primeira infância, supostamente concretizado pelo Programa Criança Feliz (PCF), somou-se tão somente a ação referente à construção, reforma, equipagem e ampliação de unidades de atendimento especializado a crianças e adolescentes.

Em 2020, voltaram-se ao PCF nada mais nada menos que 98,4% dos recursos (mais precisamente, R\$ 419 milhões de reais) autorizados à assistência à criança e ao adolescente, questão especialmente grave, já que é a crianças de 0 a 6 anos que ele se dirige, deixando-se à revelia um significativo universo de indivíduos, também carentes de proteção. Baseadas no que informamos antes acerca do PCF, talvez caiba perguntarmo-nos: a quem interessa um Programa cujo eixo principal resume-se a visitas à domicílio? Até que ponto tais visitas são suficientes para incitar a integração das políticas de atenção à primeira infância no território nacional, outro eixo estruturante do PCF? No lugar de uma rede de profissionais capacitados à assistência,

---

<sup>163</sup> INESC, *Um país sufocado*, 2022.

arregimentamos visitantes de escolaridade básica cuja função é ensinar às pessoas de referência familiar estímulos psicomotores e alguns aspectos sociais para a proteção da prole.

Na esteira de 2020, em meio à pandemia e sem qualquer avaliação oficial acerca dos impactos provocados pelo PCF, a ocasião não poderia ser mais propícia à precarização da assistência a crianças e adolescentes. O desenho do PCF, cujos impactos não foram sequer aferidos (malgrado os recursos que consumiu), serviu para consolidar o desvirtuamento da assistência social desenhada pelo Programa Bolsa Família, principalmente quando verificamos o que ocorreu com as políticas de educação e saúde voltadas a tal público.

Se o propósito da gestão federal era mesmo garantir o bom desenvolvimento da infância por uma política de caráter intersetorial, tal como expresso no Decreto 8.869, de 2016, que instituiu o PCF, surpreende-nos o fato de que, já no ano seguinte de sua criação, a educação infantil padecesse com curva descendente de recursos disponibilizados e, mais do que isso, de recursos efetivamente pagos.

Tratamos, em páginas anteriores, que, examinado o orçamento referente à educação infantil no calendário de 2016 a 2019, a redução dos recursos foi da ordem de 68%, passando de 1 bilhão e 220 milhões, em 2016, para 399 milhões de reais em 2019. Se comparados os últimos valores aos de 2020, a queda foi ainda mais acentuada: R\$ 106 milhões de reais, dos quais foram pagos, respectivamente, 89 e 70 milhões de reais.

Em equação simples, temos que, de 2016 a 2022, a educação infantil empobreceu em 93%. Infelizmente, sequer podemos dizer que a pandemia é justificativa de perda tão expressiva<sup>164</sup>. Antes o contrário. Na pandemia, as necessidades básicas tornaram-se ainda mais urgentes, principalmente se consideramos que as instituições escolares, acertadamente impedidas de funcionamento nos períodos mais graves da crise sanitária, fazem muito mais que transmitir conteúdos curriculares de formação.

Enquanto isso, na área da atenção integral à saúde da criança, de diretrizes demarcadas na Política Nacional de mesmo nome, instituída no governo de Dilma Rousseff em 2015<sup>165</sup>, na qual se estende o universo que alcança desde a gestação até crianças até 09 anos, os valores destinados não condizem com a necessidade de tal proteção. Mais uma vez, considerados tão somente valores autorizados e pagos, temos: em 2019, R\$ 4 milhões e 400 mil, dos quais foram pagos 710 mil; e, em 2020, autorizados R\$ 5 milhões e 760 mil, e pagos 770 mil<sup>166</sup>. Trata-se de

---

<sup>164</sup> INESC, em *O Brasil com baixa imunidade* (2020).

<sup>165</sup> Inteiro teor da política aludida encontra-se disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130\\_05\\_08\\_2015.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html); acesso realizado em março de 2022.

<sup>166</sup> Ver dossiê do INESC, 2022.

valores que apontam de forma inexorável para a perda de capilaridade e intersetorialidade que qualquer política de saúde exige, ao menos quando se intenta fazê-la funcionar em nível não só individual, mas coletivo<sup>167</sup>.

Supostamente contempladas com o simulacro de assistência que se desenhou para elas, é imprescindível verificarmos o que ocorreu com a ação de *combate ao trabalho infantil e estímulo à aprendizagem*, tal como prevista no Plano Orçamentário sob a escolta do Tribunal Superior do Trabalho, no decurso dos anos de 2019 e 2020, quando, por razões óbvias, indivíduos classificados como estando *fora da força de trabalho*, a partir da classificação do IBGE, viram-se constrangidos a contribuir com a renda familiar.

Conforme publicação da Plataforma Siga Brasil, nos anos referidos, foram autorizados respectivamente R\$ 878 milhões e 600 mil reais e R\$ 270 milhões e 100 mil reais. Redução de quase 70% no momento em que, segundo dados do IBGE, mais especificamente da Pesquisa Nacional Contínua de Amostra de Domicílios (PNAD Contínua, 2019)<sup>168</sup>, o Brasil contava com 1 milhão e 800 mil crianças e adolescentes, com idades variando entre 5 e 17 anos, em situação de exploração mediante trabalho. É bem verdade que as taxas de trabalho precoce tiveram redução entre 2016 a 2019, mas nada que se aproxime dos compromissos assumidos pelo Brasil que, nos termos dos *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, obrigou-se ao atingimento de meta de erradicação total das mais variadas formas de trabalho a que são expostos crianças e adolescentes.

Ainda sobre a coleta de dados empreendida em 2019, temos a persistência do perfil da população atingida: 66,4% são meninos; 66,1% são negros; 53,7% estão entre os 16 e 17 anos; 25%, têm idades que variam de 14 a 15 anos; e, por fim, 21,3%, para nossa inquietação moral, encontram-se na faixa etária entre 5 e 13 anos. E não é só!

Segundo análises publicadas em 2020 pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), a PNAD Contínua trouxe uma inovação de diagnóstico ainda mais desoladora que diz respeito a trabalhos perigosos, designados de *piores formas de trabalho infantil*, devidamente discriminados na chamada Lista TIP, constante do Decreto n. 6.481 de

---

<sup>167</sup> Sobre a intersetorialidade de políticas de saúde destinadas à infância, sugerimos a pesquisa empreendida por Caroline Couto, Patrícia Sanine, Adriano Dias e outros, que, apesar de voltada à realidade interiorana do Estado de São Paulo, traz importantes diagnósticos. Disponível em <https://anaisihmt.com/index.php/ihmt/article/view/322>; acesso realizado em março de 2022.

<sup>168</sup> Ver marcos históricos em publicação do referido Fórum, disponível em: <https://fnpeti.org.br/marcoshistoricos/#:~:text=Criado%20grupo%20t%C3%A9cnico%20para%20intervir,gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20emprego%20e%20renda>; acesso realizado em março de 2022.

12 de junho de 2008<sup>169</sup>, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O dado fica ainda mais severo quando sabemos quem perfaz o maior percentual de pessoas a elas assujeitadas: do total de 1 milhão e 800 mil crianças e adolescentes em situação de exploração por trabalho, 45,8%, entre 5 a 17 anos, executam trabalho perigoso; deste percentual, 65,1% têm entre 05 a 13 anos de idade.

Mesmo que no orçamento de 2020 tenha sido feita menção à rubrica voltada à ação de funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, nossas expectativas não resistem de pé. Diante das pressões por mantê-lo, o governo federal consente, mas o desmantela. Do valor autorizado de R\$ 50 mil e setecentos reais, o montante pago foi de R\$ 0,0 real<sup>170</sup>.

A democracia social, tão necessária às cívicas tarefas de participação popular junto a políticas públicas, teve quase que completamente confiscado o maior de seus instrumentos de luta: o debate. Não fosse a mobilização articulada no Fórum Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente junto ao Supremo Tribunal Federal, os retrocessos seriam ainda mais difíceis de conjurar.

Não estamos tratando aqui de problemas graves que acometeram crianças e adolescentes sem quaisquer distinções. Não se trata tão somente de aludirmos à ansiedade, estresse, síndrome de pânico ou tentativas de automutilação, fenômenos amplamente estudados<sup>171</sup> e detectados em crianças e adolescentes de todas as camadas sociais, que demonstram o grau de sofrimento psíquico de que foram vítimas nos momentos mais graves da crise sanitária que nos assolou. Nem mesmo estamos tratando da impossibilidade de contato físico inter-humano e do frequente uso de mecanismos que mitigaram os efeitos do isolamento.

É outra a angústia que investigamos, aquela sentida anonimamente em lares brasileiros, por crianças que habitam, com sorte, lares brasileiros; crianças e adolescentes em privação social e econômica, muitas delas órfãs de quem, em 2021, perdeu a vida para alguns dos múltiplos, porém contornáveis efeitos da Covid-19, quando o Brasil contabiliza mais de 650 mil óbitos, o que o alçou aos primeiros estratos no ranking mundial de países com maior número

---

<sup>169</sup> Inteiro teor do decreto encontra-se disponível em: [https://fnpeti.org.br/media/legislacao/Decreto\\_n%C2%BA\\_6.418\\_de\\_12\\_de\\_junho\\_de\\_2008\\_Lista\\_das\\_Piores\\_Formas\\_de\\_Trabalho\\_yOlm94P.pdf](https://fnpeti.org.br/media/legislacao/Decreto_n%C2%BA_6.418_de_12_de_junho_de_2008_Lista_das_Piores_Formas_de_Trabalho_yOlm94P.pdf); acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>170</sup> INESC, 2022.

<sup>171</sup> Sugerimos leitura das pesquisas de: Mayara Malavé Malavé, publicada em 2020 com título *Saúde mental dos adolescentes no contexto digital da pandemia*; e Guilherme Polanczyk, nomeada *O custo da pandemia sobre a saúde mental de crianças e adolescentes*, ambas de 2020.

de vidas ceifadas por causas diretamente ligadas à doença, isso sem considerarmos a possibilidade subnotificação<sup>172</sup>.

Contraditoriamente, quanto mais progredia a pandemia, menor foi orçamento previsto para enfrentá-la, já que, se compararmos os anos de 2020 e 2021, os óbitos cresceram em escala de 117,5% em proporção inversa aos custos de combate à doença e aos efeitos por ela provocados cuja redução foi de 78,8%, segundo dossiê publicado em 2022 pelo Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos<sup>173</sup>. Das medidas de enfrentamento, o Auxílio Emergencial transmutado sem maiores alterações em Auxílio Brasil, a perda foi de 81%, segundo dados acessíveis na Plataforma Siga Brasil até fevereiro de 2022: dos quase R\$ 334 milhões de reais executados em 2020, passamos para R\$ 63 milhões em 2021.

Por trás dos números, não nos cansamos de insistir, é a dignidade de pessoas humanas que está em jogo, principalmente de crianças e adolescentes, segmento enfatizado em nossa análise. No ano de 2021, continua o Programa Criança Feliz a consumir a maior fatia de recursos destinados à Assistência à criança e ao adolescente: dos R\$ 382 milhões executados, foram para ele 95%, ou seja, R\$ 363 milhões de reais, quantia que, se comparada aos custos que significou em 2020, foi reduzida em milhões.

Se nem mesmo um programa gestado fora do núcleo petista conseguiu aninhar-se às escolhas políticas da última gestão do Estado Brasileiro, há algo de imponderável na condução da política de proteção social do país. É isso que noticiam os outros dados referentes à já comentada rede de assistência ao contingente de crianças e adolescentes no campo da educação e, em situação felizmente menos grave, do campo da saúde.

Para a educação infantil, foram autorizados apenas R\$ 100 milhões de reais em 2021, recursos esses justificados pela criação do Auxílio Criança Cidadã, complementar do Auxílio Brasil, voltado a crianças que, diante do déficit de creches públicas ou conveniadas, não usufruíram de vagas em tais instituições de cuidado. Mediante repasse de valores entre R\$ 200 a R\$ 300,00 para famílias que comprovarem constituir-se de crianças entre 0 e 4 anos, tais recursos foram objeto de franca comemoração, pelo menos até conhecermos mais rigorosamente o desenho com o que se instituiu.

---

<sup>172</sup> Isso é o demonstra estudo publicado em janeiro de 2021 no Cadernos de Saúde Pública, sob o título *Excesso de mortes durante a pandemia de COVID-19: subnotificação e desigualdades regionais no Brasil*, assinado por Jesem Douglas Yamall Orellana, Geraldo Marcelo da Cunha, Lihsieh Marrero e outros. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1292/excesso-de-mortes-durante-a-pandemia-de-covid-19-subnotificacao-e-desigualdades-regionais-no-brasil>; acesso realizado em junho de 2022.

<sup>173</sup> Ver *Um país sufocado* (2022), além de *A conta do desmonte: Balanço do Orçamento Geral da União 2021*, com publicação em 2022, disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf>; acesso realizado em junho de 2022.

Conforme Portaria Interministerial de n. 15/2021, assinada por João Roma, ministro da Cidadania, e Milton Ribeiro, do Ministério da Educação, o auxílio é suficiente para denotar o desvirtuamento da destinação de investimento que passa das instituições públicas para as privadas, tal como apontam especialistas da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em publicação realizada no ano de 2021<sup>174</sup>. Ademais, mesmo reunidos os valores que tais auxílios consomem, longe estaríamos dos R\$ 107 bilhões estimados como necessários à uma consistente política de educação infantil, de acordo com a mesma fonte aludida antes.

Na Política de Atenção Integral à Saúde da Criança de 2021, suspeitamos do rigor de análise de quem comemorou as despesas executadas em comparação com o ano anterior, pois, mesmo que os dados oficiais informem um acréscimo superior a 50%, a timidez dos valores é flagrante: dos R\$ 2 milhões de 2020, saltamos para 6 milhões e 600 mil em 2021<sup>175</sup>, em grande parte distribuídos em serviços de atenção básica, executados por terceiros.

Se examinamos com maior cuidado as diretrizes de saúde básica, não há nada que nos habilite a entender como menos lenta a resposta estatal diante da precarização que atingiu as camadas mais populares do país. O aumento dos índices de insegurança alimentar e de inaccessibilidade a serviços sanitários básicos foi, inegavelmente, o vetor de números de óbitos entre crianças contaminadas pela Covid-19. O problema ganha outra proporção quando lembramos da condução dada à política de imunização em massa que, no passado, tanto notabilizou o Brasil.

De acordo com matérias publicadas pelo Instituto Butantan<sup>176</sup>, com base nos dados informados pelo Ministério da Saúde, a Covid-19 incorporou o elenco das dez principais causas de mortalidade infantil, consideradas nesse universo crianças com idades entre 0 e 11 anos. Ademais, o referido instituto apontou para o fato de ser a Covid-19 patologia responsável por desencadear a designada Síndrome Inflamatória Multissistêmica Pediátrica (com sigla SIM-P). Até a data informada, os registros de óbitos chegavam a 1.449 crianças na faixa aludida; já a notificação dos casos de SIM-P reunia 2.400 diagnósticos.

---

<sup>174</sup> Ver análise da associação referida, com título *A Política de Educação Infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público*, disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611\\_NT\\_Fineduca\\_EI.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611_NT_Fineduca_EI.pdf); acesso realizado em março de 2022.

<sup>175</sup> INESC, *A conta do desmonte*, 2022.

<sup>176</sup> Sugerimos consulta às matérias: *Covid-19 é a segunda causa de morte em crianças; veja o infográfico e entenda a importância da vacinação*, de 20 de janeiro de 2022; e *Brasil já registrou quase 300 mortes de menores de 05 anos por covid-19 só em 2022*, de 02 de maio de 2022, disponíveis respectivamente em: <https://butantan.gov.br/noticias/covid-19-e-a-segunda-causa-de-morte-em-criancas--veja-o-infografico-e-entenda-a-importancia-da-vacinacao> e <https://butantan.gov.br/noticias/brasil-ja-registrou-quase-300-mortes-de-menores-de-5-anos-por-covid-19-so-em-2022>; acessos realizados em novembro de 2022.

A gravidade da situação foi denunciada por importantes instituições, a exemplo da Sociedade Brasileira de Pediatria e da Sociedade Brasileira de Imunizações, esta última bastante contundente nas críticas apresentadas sob a forma de Nota de repúdio às declarações de Jair Bolsonaro sobre a vacinação infantil contra a Covid-19<sup>177</sup>. Cabe lembrarmos o mote de tais declarações, em grande parte dadas em uma das transmissões em tempo real que caracterizaram sua estratégia de comunicação. Em 06 de janeiro de 2021, contrariando a informação prestada pelo Ministério da Saúde acerca do aumento de óbitos por Covid-19 no público infantil, disse o então presidente: “Eu adianto a minha posição: a minha filha de 11 anos não será vacinada. Se você quiser seguir o meu exemplo, tudo bem. Se não quer, tudo bem, um direito teu”<sup>178</sup>.

Lastimavelmente, Bolsonaro resistiu ao que a ciência já iluminava: a necessidade urgente de prevenção aos efeitos de longo prazo da doença e, principalmente, o caráter insidioso que poderia fazê-la evoluir a óbito. Dias depois, mais exatamente em 22 de janeiro de 2022, em visita a município de Eldorado no estado de São Paulo, Bolsonaro usou as seguintes palavras: “Algumas morreram? Sim, morreram, lamento profundamente, mas é um número insignificante, tem que levar em conta se elas tinham comorbidade também”<sup>179</sup>.

Se julgamos insuficientes as informações até agora prestadas que apontam para o desmonte da assistência desenhada nos termos da Constituição Brasileira, talvez devamos conhecer o tratamento conferido ao que esperaríamos chamar de combate ao trabalho infantil. É ela, a Constituição de 1988, que se vê insistentemente combalida, como mostra a tramitação detalhada da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 18 de 2011.

Apresentada pelo então deputado federal do Partido Progressistas, Dirceu Sperafico (nos dias atuais, o parlamentar, também agropecuarista, de maior patrimônio entre os eleitos pelo Estado do Paraná), a PEC, entre adeptos e combatentes, parecia repousar no limbo legislativo, quando, em 2016, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Betinho Gomes, deputado pelo PSDB de Pernambuco e relator da proposta, apresentou parecer em que defendeu sua inadmissibilidade.

---

<sup>177</sup> Para acessar inteiro teor da nota de repúdio publicada em 07 de janeiro de 2022 pela Sociedade Brasileira de Imunizações: <https://sbim.org.br/images/files/notas-tecnicas/notasbimrepudiodeclaracoesbolsonarovacinao-infantil-covid-07012022.pdf>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>178</sup> Ver reportagem de Simone Blanes, no Portal Veja Saúde, publicada em 07 de janeiro de 2022, com título: *Sociedades médicas repudiam falas de Bolsonaro contra vacinação infantil*, disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/sociedades-medicadas-repudiam-falas-de-bolsonaro-contra-vacinacao-infantil/>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>179</sup> Ver matéria do Portal Poder 360, assinada por Emilly Behnke e publicada em 22 de janeiro de 2022, disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/numero-insignificante-diz-bolsonaro-sobre-mortes-de-criancas/>; acesso realizado em novembro de 2022.

Arquivada em 31 de janeiro de 2019 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e com o fim da legislatura de Gomes na mesma data, a proposta foi objeto de requerimento de desarquivamento protocolizado dias depois (precisamente, em 05 de fevereiro daquele ano) pelo também deputado federal e advogado Ricardo Izar, eleito sob a legenda do PR (Partido Republicanos) de São Paulo.

Desarquivada no mesmo mês da solicitação, foi a vez de João Roma, deputado pelo PRB (Partido Republicano Brasileiro) baiano, mais tarde alçado a função de Ministro da Cidadania do governo Bolsonaro, ser designado como relator, que felizmente ajuizou pela inadmissibilidade da proposta. Diferente foi o entendimento de seu sucessor na relatoria da mencionada PEC, Paulo Eduardo Martins, do PSC (Partido Social Cristão) do Paraná, anunciado em 18 de agosto de 2021.

Quando as circunstâncias e desdobramentos da crise sanitária que nos tomou de assalto não poderiam ser mais propícias à alteração do dispositivo constitucional que aprova situação de trabalho para adolescentes com idade a partir de 16 anos, Martins defendeu vê-la precocemente admissível a adolescentes de 14 anos, tornados capazes de firmar contrato de trabalho em regime de tempo parcial.

Sagazes na leitura do momento histórico que atravessávamos foram os deputados Carlos Jordy do PSL (Partido Social Liberal) do Rio de Janeiro e Giovani Cherinni do PL (Partido Liberal) do Rio Grande do Sul: o primeiro, em argumentação obtusa, defendeu, como propósito da PEC 18/11, a imprescindível regulamentação de uma prática necessária a muitas famílias, já que “o que acontece é que a *criança*, quando tem que complementar a renda dos pais, porque tem muitos pais que não conseguem trabalhos que possam suprir a necessidade de casa, vão para a clandestinidade, vão para o sinal vender bala, vai fazer malabarismo, às vezes até se *prostituir*”<sup>180</sup> (grifos nossos).

Já para o outro parlamentar citado, o ingresso precoce ao mundo do trabalho é mola propulsora de formação de *cidadãos melhores*. Disse ele: “Matar e roubar com 14 anos, matar e roubar com 15 anos, matar e roubar com 16 anos, pode. Somente aqueles que são a favor da desgraça, da bandidagem, é que podem imaginar que uma criança, um jovem com 14 anos não possa trabalhar”<sup>181</sup>. Com algum esforço, tais raciocínios parecem sustentar-se na crença de que vender bala, fazer malabarismos e, mais gravemente, prostituir-se (quando, na verdade, trata-

---

<sup>180</sup> Segundo publicação do Portal da Câmara dos Deputados, de 10 de novembro de 2021, intitulada *Proposta que altera Constituição para permitir trabalho aos 14 anos provoca polêmica na CCJ*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/825880-proposta-que-altera-constituicao-para-permitir-trabalho-aos-14-anos-provoca-polemica-na-ccj/>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>181</sup> Teor extraído na matéria citada na nota anterior.

se de explorar corpos infante-juvenis), são opções resultantes da deliberação racional de crianças e jovens, dada a impossibilidade jurídica de o mercado de trabalho absorver tal mão de obra.

Talvez explique-se por isso a conduta dos que votaram a favor do precário orçamento das ações dirigidas ao enfrentamento do trabalho infantil e ao estímulo à aprendizagem profissional. Em 2020, entre valores autorizados e executados, tais ações mobilizaram R\$ 810 mil e R\$ 310 mil reais; em 2021, do R\$ 1 milhão e 900 mil, executou-se apenas a quantia de R\$ 330 mil<sup>182</sup>. Por trás dos números, crianças aos milhões enfrentam o futuro possível.

Com o máximo rigor de que somos capazes, apoiadas que estamos nos números oficiais da Plataforma Siga Brasil, números esses rigorosamente analisados pelas mais diversas instituições nacionais de pesquisa trazidas a esse texto, não parece haver espaço para adulterações dos dados da realidade nacional.

## 5.2 O DESMONTE ESCANCARADO: O CASO DO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em 16 de novembro de 2022<sup>183</sup>, depois de confirmada a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, Bruno Dantas, ministro e, à época, presidente em exercício do Tribunal de Contas da União, entregou nas mãos do vice-presidente eleito Geraldo Alckmin, designado como Coordenador de Equipe de Transição de Governo, um conjunto de documentos técnicos responsáveis pela demonstração do estado de coisas em que se encontrava a gestão federal nas mais variadas áreas de atuação.

O acervo constituiu-se de quatro relatórios de fiscalização cujo propósito era, antes de qualquer outro, o de “auxiliar o futuro governo no desenvolvimento de políticas públicas”<sup>184</sup>. São eles: *Contas do Governo 2021* (documento no qual o TCU indica a possibilidade de aprovação com ressalvas pelo Congresso Nacional das contas referentes ao governo federal no ano de 2021); *TCU e o Desenvolvimento Nacional* (relatório em que são apresentadas análises em diversas áreas da vida nacional – segurança pública, defesa nacional, meio ambiente, infraestrutura, dentre outras – como contributo ao aperfeiçoamento de serviços públicos imprescindíveis ao desenvolvimento do país); e, por fim, *Relatório de fiscalização de Políticas*

---

<sup>182</sup> Conforme dados inventariados no SIGA Brasil e repercutidos em *A conta do desmonte* (INESC, 2022).

<sup>183</sup> Ver matéria de 16 de novembro de 2022, veiculada pelo Portal TCU, intitulada *TCU apresenta ao gabinete de transição documentos para aprimorar políticas públicas no país*. Disponível no site oficial do referido tribunal: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-ao-gabinete-de-transicao-documentos-para-aprimorar-politicas-publicas-no-pais.htm>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>184</sup> *Ibidem*, fl. 01.

*Públicas 2021 e Lista de Alto Risco da Administração Pública – LAR*, esses dois últimos cujos conteúdos, em si contíguos, têm absoluta ressonância com o objeto de nossa pesquisa, o que explica a atenção especial de que serão merecedores a seguir.

Sobre o teor deles, o próprio Bruno Dantas, em entrevista coletiva concedida após a solenidade de entrega, esclareceu ser decisivo para a detecção dos desvios praticados na administração federal sob a batuta do então presidente Bolsonaro. Ao tratar especificamente da *Lista de Alto Risco (LAR)*, disse o ministro que ela

consolida fiscalizações do Tribunal de Contas da União, em que identificamos riscos como *vulnerabilidade à fraude, desperdício, abuso de autoridade, má gestão ou necessidade de mudanças profundas* nos objetivos ou na execução dessas políticas públicas<sup>185</sup> (grifos nossos).

Sustentado pelo compromisso com a racionalidade própria às atividades fiscalizadoras, o TCU legou-nos a prova que faltava para livrar-nos da alcunha de serem especulativos e conseqüentemente indemonstráveis os discursos que insistem em apontar os desmontes promovidos pela administração pública federal no governo Bolsonaro. Segundo o documento, foram identificados riscos que, de uma só vez, comprometeram a qualidade na prestação de serviços públicos e obstaram gravemente a eficácia de inúmeras políticas públicas. Importante ainda ressaltarmos que, nesse mesmo documento, faz-se referência às ações de detecção de malfeitos governamentais anteriores a 2022, sem que se tenha observado qualquer disposição estatal no “progresso satisfatório para sua solução<sup>186</sup>”.

A eloquência desse dado torna-se no mínimo desconcertante, quando conhecidos os critérios que, se fossem respeitados e satisfeitos pela administração federal, renderiam a correção dos desvios apontados. São eles:

- comprometimento da gestão – os problemas apontados possuem responsáveis formalmente nomeados na alta gestão (nível de diretoria – acima ou equivalente). A responsabilidade deve ser atribuída a cargo/função da alta gestão e não a departamento da organização que gere o objeto de alto risco. O agente responsável será o supervisor das atividades e entregas da equipe designada para tratamento dos problemas;
- capacidade de solução – os problemas apontados possuem equipe(s) formalmente designada(s) para solucioná-los e previsão de recursos orçamentários e financeiros;

<sup>185</sup> Em *TCU apresenta ao gabinete de transição...*, fl. 01.

<sup>186</sup> Passagem do pronunciamento de Ana Arraes, presidente do TCU, constante da *Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal* (2022, fl. 05). Inteiro teor do documento encontra-se disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/07/C0/FC/925628102DFE0FF7F18818A8/lista\\_de\\_alto\\_risco\\_da\\_administracao\\_publica.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/07/C0/FC/925628102DFE0FF7F18818A8/lista_de_alto_risco_da_administracao_publica.pdf); acesso realizado em dezembro de 2022.

- plano de ação – os problemas apontados possuem plano de ação formalizado, com ações, produtos, responsáveis, recursos e datas discriminados. A existência deste item engloba a existência do anterior;
- monitoramento – a implementação de medidas corretivas é monitorada pela alta gestão da organização (diretoria – acima ou equivalente – ou conselho de administração), com envio periódico de relatório gerencial ou alimentação de sistema de informação próprio do órgão; e
- demonstração de progresso – a execução das ações previstas no plano de ação já apresenta produtos significativos, com comprovação evidenciada<sup>187</sup>.

Se fiscalizações anteriores apontaram mazelas de gestão e, ainda assim, continuaram insistentes, parece materializada a opção estatal de não agir diante do que poderia ser corrigido. A questão devém ainda mais problemática com a informação de que, das 29 áreas cuja gestão foi declarada imprópria, estão aquelas de relevância e impactos sociais indiscutíveis, tais como saúde, educação e benefício assistencial, todas entrelaçadas em nosso trabalho.

Transformado em carro-chefe de uma campanha velada à presidência, o Auxílio Brasil foi uma das políticas públicas postas no radar do TCU. Na gestão do benefício, encontraram-se graves problemas, a exemplo: da concessão indevida do repasse de renda; da dificuldade de identificação do público destinatário do repasse de renda; assim como o da injustificada distância entre a data da demanda pelo benefício e a resposta estatal<sup>188</sup>.

Em crescente aprofundamento de análise, o documento expõe o resultado do cotejo entre os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil a partir do critério de alcance do público-alvo. Bastante elogiado pelo grau de cobertura, o Programa Bolsa Família foi ultrapassado quantitativamente tanto pelo Auxílio Brasil quanto por seu antecessor, o Auxílio Emergencial. Poderíamos comemorar tal feito, mas, considerados os 8 milhões e 200 mil pagamentos indevidos, o TCU deixa evidenciada a causa de tamanho desmazelo com a gestão do dinheiro público: “insuficiência de controle sobre critérios legais referentes à composição familiar; e inconsistências no cadastro de benefícios assistenciais.

A bem da verdade, a ausência de critérios de parametrização de público-alvo é em grande parte explicada pela substituição das tecnologias sociais envolvidas no CadÚnico que eclipsaram a importância das esferas municipal e estadual na gestão da política, atores decisivos para a boa condução dos sistemas de informação sobre os demandantes da assistência. Na busca pela paternidade do programa, o que lhe renderia importante capital político e eleitoral, Bolsonaro, fazendo-se representar por sua equipe ministerial, inviabilizou a pactuação entre os

<sup>187</sup> Cf. *Lista de Alto Risco...* (2022, p. 13).

<sup>188</sup> Cf. *Lista de Alto Risco...* (2022, fl. 07).

entes federativos, dada a natureza cibernética/eletrônica admitida como forma de cadastramento de pessoas demandantes da assistência.

Ainda conforme o documento, quando se discutem atrasos na concessão do benefício, só no ano de 2019, o problema afetou mais de um milhão de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que solicitaram repasse de renda via PBF<sup>189</sup>, situação ainda mais agravada pelas restrições orçamentárias impostas pré-pandemia, em virtude das imposições do regime fiscal inaugurado com a Emenda Constitucional n. 95/2016, também conhecida como Emenda do Teto dos Gastos.

Um outro campo investigado pelo relatório, que guarda íntima relação com a hipótese aqui investigada, refere-se às estratégias de desenvolvimento regional, objetivo devidamente expresso no rol de princípios fundamentais de nossa Constituição. Dentre as regiões brasileiras, merecem detida atenção as Nordeste e Norte, elas que, entre os anos 2000 e 2010, principalmente nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva, experimentaram importantes avanços nos índices de desenvolvimento, estagnaram-se nos seguintes patamares: enquanto a população nortista apresentava 62% da média nacional sob o critério da renda mensal per capita, a nordestina, em cenário ainda mais difícil, alcançava tão somente 50%.

Segundo o TCU, os desvios encontrados na pasta de desenvolvimento regional vão desde a formulação e execução de políticas públicas, até a importante tarefa do monitoramento delas. Políticas cujo impacto e resultado não são aferidos regularmente, mediante um rigoroso cotejo de análises pró e diagnósticas, tornam-se facilmente descartáveis pelas conveniências de momento. Não à toa, ainda segundo o documento que tomamos como base, o tribunal aponta para “problemas na confiabilidade e qualidade de dados para tomada de decisão<sup>190</sup>” estatal.

Em completa ressonância com o que aqui defendemos, o TCU dirige-se ao cerne da questão, já que alude aos problemas estruturais e instrumentais presentes no desenho da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujas alterações, retoricamente designadas de “atualizações”, ocorreram em 30 de maio de 2019 mediante Decreto n. 9.810, assinado por Jair Bolsonaro.

Trata-se da PNDR II: “uma política feita para o Brasil, uma política de todos nós<sup>191</sup>”, cujo insucesso, importante que digamos, nada tem a ver com ausência de recursos, mas sim com uma equivocada distribuição, dado que não contempla as áreas classificadas como

---

<sup>189</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>190</sup> Cf. *Lista de Alto Risco...* (2022, fl. 08).

<sup>191</sup> Para acesso a integralidade do documento, ver: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pndr>. Acesso realizado em novembro de 2022.

prioridade urgente e, com isso, “coloca em risco a destinação do crédito ofertado pelos fundos constitucionais de financiamento aos entes mais necessitados<sup>192</sup>”. Conforme a *LAR*, inexplicavelmente, “80% do montante destinado direta ou indiretamente a estados e municípios são direcionados a municípios com alto nível de desenvolvimento socioeconômico<sup>193</sup>”.

Em exame pormenorizado, o TCU demora-se na exposição dos fatores responsáveis que baixa qualidade da política. Em primeiro lugar, aponta a inobservância à determinação constitucional, especificamente no que dispõe o § 4º do artigo 165, que prescreve a exigência de planos regionais, setoriais e nacionais serem apreciados pelo Congresso Nacional em consonância com o Plano Plurianual, peça decisiva de planejamento de atuação estatal no horizonte de 04 anos. No caso da PNDR II, foi detectada a inexistência de tal tramitação conjunta.

Além disso, não foram realizadas pactuações diretas e formalizadas entre Governo Federal e gestores de Estados e municípios, o que indica que “as instâncias responsáveis pela articulação federativa e interministerial foram inoperantes, o que compromete a efetivação de política essencialmente descentralizada, cujo sucesso está diretamente relacionado ao conhecimento e atendimento das necessidades locais<sup>194</sup>”.

Por fim e conseqüentemente, uma política “pensada” e instituída quase como mera formalidade não se abre a avaliações sistemáticas. Antes o contrário: as inviabiliza. A ausência de relatório de impactos, objetivos e resultados constitui não só nessa, mas na maioria esmagadora das políticas sob a gestão de Bolsonaro, o tom da administração do ex-capitão do Exército Brasileiro.

Quanto às pastas de educação e saúde, a *Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR)* destaca desvios de atuação que prejudicaram tanto a equidade no acesso à educação, quanto à garantia de sustentabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS). Dentre as causas propulsoras da má administração, guardadas as devidas proporções, vemos repetirem-se os mesmos entraves já aludidos. Vejamos.

Conforme o disposto no artigo 214 da Constituição Federal de 1988, recai sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) a responsabilidade de estruturar e funcionalizar o chamado Sistema Nacional de Educação, mediante cooperação entre União, Estados e Municípios, para o devido estabelecimento de diretrizes e estratégias de desenvolvimento de ensino.

---

<sup>192</sup> Ver *Lista de Alto Risco...* (2022, p. 44).

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>194</sup> Cf. *Lista de Alto Risco...* (2022, p. 45).

Para nossa incredulidade, o Tribunal de Contas da União “constatou que a Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre entes federados, instituída pela Portaria 619 do Ministério da Educação (MEC), de 24 de junho de 2015, não foi efetivamente implementada até 2019, o que comprometeu a articulação federativa em prol do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 13.005/2014<sup>195</sup>”. Mais do que isso! O SNE não foi sequer instituído, o que denuncia a calculada inércia institucional que caracterizou a gestão federal dos últimos anos, principalmente nas pautas decisivas à cidadania do povo brasileiro.

Quanto à saúde, o documento dirige atenção especial aos critérios de acesso e sustentabilidade do Sistema Único de Saúde – SUS, mais importante política universal brasileira. Em recorte temporal de 2015 a 2021, o Tribunal de Contas da União pode identificar questões operacionais de gestão e governança com impactos reais na capacidade de eficiência e custeio do SUS. Dentre eles, mais uma vez, destaca-se o esgarçamento da “pactuação interfederativa” que acabou por obstacularizar a concreção das diretrizes de “regionalização e hierarquização da rede de serviços do SUS”. Em perspectiva técnica, o elenco de problemas é não só vasto, mas complexo:

ausência de indicação clara e específica das responsabilidades dos estados e da União em relação às políticas de saúde; fragmentação das políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde, criando embaraços à gestão, ensejando má gestão de recursos transferidos a título de incentivo e prejudicando a prestação de serviços aos usuários do SUS; falta de consistência no apoio federal ao processo de regionalização das ações e serviços públicos de saúde; ausência de processo de gestão de riscos <sup>196</sup>.

Para onde quer que nos desloquemos na análise da gestão de políticas públicas, a intencionalidade governamental vista nos últimos anos torna-se mais evidente. Mesmo que estejamos a pontuar questões específicas, vemos desenhar-se o engrama dinâmico do governo federal no mandato findado em 2022. Isso é que nos informa tanto a *LAR* quanto o segundo documento de lavra do TCU sobre o qual discorreremos a seguir: o *Relatório de Fiscalização de Políticas Públicas 2021*. Nele, Bruno Dantas, na entrevista já mencionada, explicou tratar-se do resultado de avaliações transversais rigorosamente produzidas junto a seis benefícios de proteção social (um deles sendo o PBF), submetidos aos critérios de focalização e eficiência no combate à pobreza e às desigualdades, que, reunidos, chegaram à soma de 271 bilhões de reais em 2021.

---

<sup>195</sup> Ibidem, p. 45.

<sup>196</sup> Em *Lista de Alto Risco...* (2022, p. 129).

Dentre as passagens do discurso do ministro, uma, em especial, é decisiva ao nosso trabalho. Disse ele,

*Entre as conclusões que alcançamos, está a de que o Programa Bolsa Família, pelo seu desenho e pelo critério de elegibilidade, é o programa que de forma mais eficiente atinge o objetivo de combater a pobreza e de reduzir a desigualdade social<sup>197</sup> (grifos nossos).*

De certa forma, a curta fala de Bruno Dantas contempla a hipótese que testamos juntos aos fatos e dados conhecidos em nossa investigação. Subjaz às palavras por ele empregadas a ideia inexorável de que, malgrado estarmos diante de uma economia hegemonicamente monetarizada e que, por isso, o acesso à renda é exigível pela população em situação de vulnerabilidade econômica, a pobreza, fenômeno pluridimensional, não se combate apenas com transferência de renda, ainda mais quando consideramos que, sob o crivo da economicidade, o é o menos custoso aos cofres públicos:

No que diz respeito à relação despesa x impacto na pobreza, observou-se que, para reduzir 1 ponto percentual no hiato da pobreza, são necessários R\$ 12,63 bilhões anuais aplicados no PBF. No BPC, esse valor é de R\$ 24,30 bilhões anuais, enquanto no salário família é de R\$ 30,93 bilhões anuais<sup>198</sup>.

Focalizado nos mais pobres, priorizado junto a famílias com crianças e adolescentes e desenhado a partir das condicionalidades, o PBF, tal como o relatório demonstrou, responde como benefício social de maior impacto e eficiência no combate à desigualdade, apesar do baixo aporte de divisas que administra; “o PBF é o programa de transferência monetária mais barato, reduzindo um ponto percentual do Gini a um custo de R\$ 27,91 bilhões anuais<sup>199</sup>”.

Ainda sobre a priorização em famílias com crianças e jovens menores de 18 anos, o documento informa que o PBF é aquele que melhor contempla tal contingente. A título de comparação didática, a taxa de pobreza geral da população assenta-se no patamar de 21,6% do contingente nacional. Situação já alarmante, mas que seriamente se agrava quando consideradas as famílias que abarcam crianças e adolescentes. Nelas, a taxa de pobreza eleva-se para 28,7%. Em famílias com crianças e sem idosos (estes últimos com possibilidades de fruição de outros benefícios, a exemplo do BPC e da Previdência Rural), o índice cresce para 30%, dez vezes

---

<sup>197</sup> Conforme lemos no Portal do TCU matéria intitulada *TCU apresenta ao Gabinete de Transição documentos para aprimorar políticas públicas no país*, de 16 de novembro de 2022, fl. 02. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-ao-gabinete-de-transicao-documentos-para-aprimorar-politicas-publicas-no-pais.htm>; acesso realizado em novembro de 2022.

<sup>198</sup> Cf. *Relatório de Fiscalizações em Programas e Políticas de Governo 2021* (2022, p. 20).

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 25.

maior que o índice de pobreza que se verifica em famílias com idosos, porém sem crianças: 2,8%<sup>200</sup>.

A bem da verdade, por mais esclarecedores que sejam os dados apresentados no Relatório do TCU, eles evidenciam apenas parcialmente o sucesso do PBF. Pelo que vimos nesse trabalho, a empreitada vitoriosa do PBF vai além da métrica dos valores nele diretamente despendidos. O programa que se tornou parâmetro mundial de política de combate à pobreza não a toma como fenômeno monocausal, caracterizado com exclusividade pelo inaccessível à renda de transferência direta.

Aquilo que, no passado recente, conduziu-nos a um outro patamar de civilidade foi a capilaridade que o PBF impingiu a uma gama gigantesca de outros bens e serviços cuja prestação é de responsabilidade estatal. Crianças e adolescentes na escola, com comprovação de alta frequência escolar; crianças e adolescentes imunizados contra as mais variadas patologias; mulheres gestantes e puérperas em acompanhamento médico; adolescentes a usufruir de políticas de profissionalização e capacitação laboral; atividades de ação social dirigidas ao compartilhamento das falas femininas; parceria de trabalhadoras e trabalhadores rurais de pequeno porte na produção de alimentos destinados a escolas públicas, são alguns dos traços que lhe deram envergadura de política vitoriosa, lastro inquestionável de um país que vimos nascer mais justo com os que mais precisam: em meio à pobreza, foi para a mulher/mãe e sua prole que se destinou sua atenção mais cuidadosa.

É esse o programa que agora renasce em meio à pobreza que vimos crescer no país, malgrado os valores transferidos seja pelo Auxílio Emergencial, seja pelo Auxílio Brasil. Essas recentes experiências nacionais nos deixam de legado uma certeza definitiva: pobreza não se vence ou combate mediante proteção social reduzida a repasse de renda. Assistir socialmente é estender rede de cuidado público, cujos custos, esses sim, se contemplados, são as provas da verdadeira responsabilidade pública.

---

<sup>200</sup> Ibidem, p. 27.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A julgar pelas discussões dos parlamentares brasileiros na Assembleia Nacional Constituinte, investigadas em um dos capítulos dessa tese, parece não ter havido dissensos quanto à necessidade de reconhecimento da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades como objetivos primordiais da nação e do Estado Brasileiros, nem quanto à estimulante novidade de elevar a assistência social ao estrato de direito social fundamental.

Em um país como o nosso, historicamente marcado por pobreza e opressão, foi mesmo desafiador o tom humanístico que impregnou o elenco dos princípios e direitos fundamentais constitucionalmente positivados, tamanha a distância que o separava da realidade concreta de nosso povo.

No entanto, passado o ufanismo inicial, a cada ano de vigência, nossa Carta Política assumia ares de quimera, de utopismo vazio e irrealizável, já que pobreza e desigualdade mantinham incólumes, à revelia do timbre dos enunciados que expressava. Combatê-las exigiria esforços que a nação, em sua inteireza, não queria despende.

Ao lado disso, na preparação de nosso porvir, experiências concretas consolidaram um outro caminho de atuação estatal. No futuro que se desenhava, o lugar de crianças, adolescentes era a sala de aula. Foi assim com o Programa Bolsa Educação, levado a cabo por Cristovam Buarque, nos idos da década de 1990, à frente do governo do Distrito Federal, quando capitaneou a primeira política de transferência condicionada de renda em nosso solo.

Antes dele, a trilha que o tornou possível já se desenhava como ideia nos escritos de intelectuais nossos, dos quais o destaque é, sem dúvida, Eduardo Suplicy e seu inegociável compromisso de conceber um plano de erradicação da pobreza no Brasil. Não importa se baseado em ideias estrangeiras, a intenção imorredoura era decalcá-las com ajustes às circunstâncias fáticas que se apresentavam ainda na década de 1990. Imposto negativo, formação do capital humano e renda básica de cidadania reuniram-se como base teórica daquilo que, anos depois, daria musculatura ao Programa Bolsa Família, tal como explicitamos ao longo do quarto capítulo.

Mesmo hoje, vista de perto a situação em que vivem as camadas populares brasileiras, o PBF foi e ainda é a política que mais faz convergir o elenco de direitos fundamentais em alcançáveis possibilidades de fruição. Com a previsão das condicionalidades, que parametrizam a seleção do público-alvo e o colocam como partícipe do êxito do programa, uma rede de cuidado público foi tramada para contemplar os anseios que o texto constitucional anuncia.

Naturalmente identificado com as gestões petistas, o PBF foi alvo de críticas das mais diversas, sendo a mais grave aquela que defende ser ele – o PBF – mantenedor da pobreza, não um combatente dela. Esse ardid, que esconde uma indisposição inconfessa ao povo pobre brasileiro, encontrou espaço de conformação nos reveses que a política nacional atravessou, a começar pelo apeamento da Presidenta Dilma Vana Rousseff em 2016.

O que vimos, a partir de então, foi o sufocamento de políticas públicas destinadas aos mais necessitados, embaladas pelo resultado de um dos primeiros atos de Michel Temer, sucessor de Dilma Rousseff: a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição que instituiria, meses depois, um novo Regime Fiscal Brasileiro, responsável pela refração dos gastos públicos por longos 20 anos.

Os custos com a assistência social logo seriam diminuídos nas disputas internas com os outros dois pilares da seguridade social: a previdência e a saúde. Especialistas em políticas de assistência social já aguardavam aflitos a extinção gradual do PBF, mas, no lugar disso, muito mais sorrateiro foi o esvaziamento do desenho do programa, principalmente se considerado o propósito familiarista e caritativo da política inaugurada por Temer que se dirigia ao ponto nevrálgico do PBF: a criança. Referimo-nos aqui ao Programa Criança Feliz, política responsável por captar o maior volume de recursos no campo da assistência à infância, da qual tratamos nesse escrito.

Dito de outra forma, o PBF foi mantido, porém esvaziado por dentro e de dentro, diante da esqualidez de recursos destinados a áreas decisivas que compunham a capilaridade da rede de cuidado que o programa incitava. Começou aí o processo que esta tese resume: a centralidade da assistência social nos programas de transferência de renda. O que afirmamos é a emergência de um conjunto de ações insuficientes para interromper a transmissão intergeracional da pobreza, problema que discutimos a partir do capítulo 5.

Nesse mesmo item, apresentamos os descaminhos trilhados pelo Jair Bolsonaro, uma vez eleito presidente da República Brasileira em 2018. Somado a ele, a pandemia de Corona Vírus representou o achaque definitivo às políticas que se avizinhavam à transferência de renda. Dessa triste atmosfera, emergiu o Auxílio Emergencial e seu substituto, o Auxílio Brasil, responsáveis por esclarecer o que Temer promoveu veladamente: a recuperação de uma concepção de pobreza que julgávamos ultrapassada pela vicissitude histórica, aquela mesma pobreza que nós socorremos com a crença de que repasse de renda é, por si só, suficiente para saciar todas as fomes do povo brasileiro.

Nosso alívio, confessamos, é que, feliz e incansavelmente, vemos um outro futuro nascer, futuro em que não toma ares de quimera a erradicação da pobreza, em que não soa jocoso o combate às desigualdades que nos corrompem e adoecem.

Começamos nossas apreciações nos referindo ao saudoso Chico de Oliveira. Foi ele quem nos alertou sobre o acordo velado de parte da classe política em manter a pobreza na zona do tolerável, funcionalizando-a. Disse ele também que essa é uma marca histórica de um Brasil calçado na exploração de quem mais precisa e de quem mais padece.

Assumimos, há muito neste trabalho, nossa afinidade com tal sociólogo, mas, no exigido exercício de autonomia intelectual, é preciso dizer que há variações que sequer chegam a ser de grau, são antes variações de natureza quando cotejadas as gestões das políticas que conformaram a assistência social de 2004 a 2021.

A assistência social mantém-se inscrita em nossa Carta Política, protegida que está contra as ingerências que, sabemos, gostariam de vê-la subtraída, mas, se avaliada pelo parâmetro dessa mesma Constituição ao exigir escala progressiva de fruição de direitos, não podemos negar a perda de substância que potencialmente a caracterizava. Nem mesmo a Emenda Constitucional n. 114/21, ao referir-se ao perímetro de proteção que a assistência contempla para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica poderem contar com um programa de caráter permanente de transferência de renda, é suficiente para nos resguardar de achaques sagazes.

Em um país como o nosso, com as iniquidades quase intocáveis que mantém e cujas vítimas mais violentamente atingidas são as crianças, há um longo caminho para pavimentar, tamanho o retrocesso que tornou agudo o sofrimento dos que ainda não desistiram do afã transformador de garantia de dignidade das pessoas humanas.

Sob a regência intelectual de Chico de Oliveira, matriz de nosso trabalho e mestre de muitas gerações de pesquisadores e pesquisadoras dos fenômenos sociais brasileiros, mas contrariando o ceticismo que caracterizou suas últimas produções, é tempo de afirmarmos que o sonho do bem comum ainda está vivo em mentes e corações brasileiros!

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, 669p.

ANDRADE, Luciano. **Protesto contra a estabilidade reúne 5.000 empresários**. Brasília, Jornal do Brasil, edição de 08 de julho de 1987, 1º Caderno, p. 03. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/128932/julho87%20-%200315.pdf?sequence=1>. Acesso realizado em: jun. 2020.

ATRIA, Fernando. ¿Existen Derechos Sociales?. **Discusiones**, 2004, n. 04, p. 15-59, Bahia Blanca, Buenos Aires/Argentina. Disponível em: [http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-73262004001100003&lng=es&nrm=iso](http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-73262004001100003&lng=es&nrm=iso). Acesso realizado em: ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: eficiência e equidade do gasto público no Brasil: Volume I: síntese**. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso realizado em: jan. 2021.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. A democracia participativa na Assembléia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, 2020, n. 121, p. 421-454. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/846>. Acesso realizado em: jun. 2020.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Edição Dossiê da Desigualdade), fev. 2008, vol. 15, n. 42, p. 123-142. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WMrPqbymgm4VjGwZcJjvFkx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso realizado em: nov 2020.

BEHNKE, Emilly. **Covid matou “número insignificante” de crianças, diz Bolsonaro**. Portal Poder 360, edição de 22 de jan. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/numero-insignificante-diz-bolsonaro-sobre-mortes-de-criancas/>. Acesso realizado em: jun. 2022.

BEZERRA, Carla de Paiva et. alli. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **IPEA**, fev. 2022. Disponível em: <https://ipea.academia.edu/CarlaBezerra>. Acesso realizado em: fev. 2022.

BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. **Conselho de Políticas Públicas no Governo Bolsonaro**. Schielo: out. 2021. Disponível em: <https://ipea.academia.edu/CarlaBezerra>. Acesso realizado em: nov. 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. In: Boschetti, Ivanete *et al.* (Organizadoras). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. Segunda Edição. São Paulo: Cortez, 2009, p. 44-63.

BLANES, Simone. **Sociedades médicas repudiam falas de Bolsonaro contra vacinação infantil**. VEJA Saúde, edição de 07 de jan. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/sociedades-medicas-repudiam-falas-de-bolsonaro-contravacinacao-infantil/>. Acesso realizado em: ju. 2022.

Bolsa Família não reduz pobreza, diz Ministro de Temer. **Jornal Estado de Minas** (virtual). Seção Economia, 16 mar. 2018. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/16/internas\\_economia,944619/bolsa-familia-nao-reduz-pobreza-diz-ministro.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/03/16/internas_economia,944619/bolsa-familia-nao-reduz-pobreza-diz-ministro.shtml). Acesso realizado em: jan. 2021.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2016, 872p.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete (Organizadora). **Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal: relatório de pesquisa**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003, 224p. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>. Acesso realizado em: jan. 2014.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência social na pandemia de covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, jan./abr. 2021, n. 140, p. 66-83. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso realizado em: mai. 2021.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. 328p. Tese. Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/publico/2011\\_LucasCoelhoBrandao.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/publico/2011_LucasCoelhoBrandao.pdf). Acesso realizado em: jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Antecedentes** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/antecedentes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/antecedentes). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã. **Câmara é história**: Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Comissão de Sistematização** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy\\_of\\_comissao-de-sistematizacao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_comissao-de-sistematizacao). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Constituintes** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã. **Deputados Constituintes** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Etapas e fases** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/o-processo-constituente). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Fase H - Anteprojeto da Comissão** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/panorama-do-funcionamento/comissoes-tematicas/fase-h-anteprojeto-da-comissao). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Portal da Constituição Cidadã: **Fase I – Anteprojeto da Constituição** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/anteprojeto-de-constituicao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/anteprojeto-de-constituicao). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Fase Q – Projeto da Constituição A** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/anteprojeto-de-constituicao](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/anteprojeto-de-constituicao).

[constituente/plenario/projeto-de-constituicao-a-inicio-do-1o-turno](#). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Memória da Assembleia Nacional Constituinte** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/copy\\_of\\_index.html](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/copy_of_index.html). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição: **O discurso parlamentar e a Constituição Cidadã** (s.d.). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/o-discurso-parlamentar-e-a-constituicao-cidada/003anc04fev19873.pdf>. Acesso realizado em: jun. 2020.  
<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-segundo-fao-onu>. Acesso realizado em: mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **O presidente da ANC**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicao-cidada/constituintes/o-presidente-da-anc>. Acesso realizado em junho de 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Plenário** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Presidente da Assembleia Nacional Constituinte** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/o-presidente-da-anc](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/o-presidente-da-anc). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã. **Projeto da Constituição A: emendas oferecidas em plenário, vol. II** (s/d). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255\\_FaseSEmendas2P.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/Constituicao20anos/vol-255_FaseSEmendas2P.pdf). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã. **Projeto da Constituição B: emendas oferecidas em segundo turno** (s.d.). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituente/plenario/emendas-2t-ao-projeto-b](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituente/plenario/emendas-2t-ao-projeto-b). Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Portal da Constituição Cidadã: **Sugestão dos Cidadãos** (s.d.). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos>. Acesso realizado em: jun. 2020.

014, 256 p.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta que altera Constituição para permitir trabalho aos 14 anos provoca polêmica na CCJ**. Brasília: Câmara dos Deputados, em reportagem de Najara Araújo, 10 de novembro de 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/825880-proposta-que-altera-constituicao-para-permitir-trabalho-aos-14-anos-provoca-polemica-na-ccj/>. Acesso realizado em: nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**, s.d. Disponível em:

[https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano\\_decenal\\_conanda.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/download/plano_decenal_conanda.pdf). Acesso realizado em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Brasil sai do Mapa da Fome**, segundo FAO/ONU. Brasília, 17 set. 2014. Disponível em:

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Sistema de Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Brasília, 17 de agosto de 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sistemas>. Acesso realizado em: jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único: Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Federais**. Brasília, jul. 2021. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073\\_JULHO%20\(2\).pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_senarc/2021/Boletim%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%2073_JULHO%20(2).pdf). Acesso realizado em: set. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Diário Oficial da União, edição de 30 de maio de 2019. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm). Acesso realizado em: nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Renda Mensal Vitalícia**. Brasília: 03/03/19. Disponível em:

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/renda-mensal-vitalicia#:~:text=A%20RMV%20foi%20criada%20pela,60%25%20do%20valor%20do%20sal%C3%A1rio>. Acesso realizado em: nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Sumário Executivo. **Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e nutricional em comunidades quilombolas tituladas**. Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense (FEC-UFF), Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF) Brasília, out. 2013. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/sumario\\_135.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/pdf/sumario_135.pdf). Acesso realizado em: jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Informações do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (1ª vigência/2010)**. Disponível em: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia). Acesso realizado em: dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **O que é o Programa Criança Feliz**. 05 dez 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/o-que-e-pcf-2>. Acesso realizado em: jun. fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Sumário Executivo. **Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Saúde: Desafios Da Implementação das Condicionalidades em um Município de Grande Porte**.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004 - **Regulamenta a Lei N.º 10.836, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS N° 551, de 09 de novembro de 2005 - **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS N° 321, de 29 de setembro de 2008 - **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS n° 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências**. Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria N° 1.130, de 5 de agosto de 2015. **Institui A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc) no Âmbito do Sistema Único de Saúde (Sus)**. Brasília: Gabinete de Ministério, 2015. Disponível em: [https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130\\_05\\_08\\_2015.html](https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html). Acesso realizado em: abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Comissão Nacional sobre Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS). **As causas sociais das iniquidades em saúde no Brasil**. Relatório final. Abril de 2008. Disponível em [www.determinantes.fiocruz.br](http://www.determinantes.fiocruz.br). Acesso realizado em: 20/10/11.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto N° 6481, de 12 de junho de 2008. **Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo no 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: [https://fnpeti.org.br/media/legislacao/Decreto\\_n%C2%BA\\_6.418\\_de\\_12\\_de\\_junho\\_de\\_2008\\_-\\_Lista\\_das\\_Piores\\_Formas\\_de\\_Trabalho\\_yOlm94P.pdf](https://fnpeti.org.br/media/legislacao/Decreto_n%C2%BA_6.418_de_12_de_junho_de_2008_-_Lista_das_Piores_Formas_de_Trabalho_yOlm94P.pdf). Acesso realizado em: jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto da Constituição**. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso realizado em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei n. 80, de 1991. **Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM e dá outras providências**. Brasília, 1991. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br>. Acesso realizado em: jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020. **Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020**. Brasília: Senado Federal, 2020.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional Transparente. **Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19**. 01 fev. 2023. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso realizado em: nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Lista de Alto Risco na Administração Pública Federal**. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/07/C0/FC/925628102DFE0FF7F18818A8/lista\\_de\\_alto\\_risco\\_da\\_administracao\\_publica.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/07/C0/FC/925628102DFE0FF7F18818A8/lista_de_alto_risco_da_administracao_publica.pdf). Acesso realizado em: nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório de fiscalizações em Políticas e Programas de Governo 2021**. Brasília: Sumário Executivo REPP 2021, 2022. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/69/21/9C/6A/BFB3C710D79E7EB7F18818A8/Relatorio\\_politicas\\_programas\\_governo\\_2021.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/69/21/9C/6A/BFB3C710D79E7EB7F18818A8/Relatorio_politicas_programas_governo_2021.pdf). Acesso realizado em: nov. 2022.

CANELA JÚNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. 2009. 151p. Tese. Doutorado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-03062011-114104/publico/Arquivo\\_completo\\_pdf.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-03062011-114104/publico/Arquivo_completo_pdf.pdf). Acesso realizado em: nov. 2020.

CAPES (COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL EM NÍVEL SUPERIOR). **Catálogo de Teses e Dissertações**. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso realizado em: ago. 2018.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974-1980. In: Abreu, Marcelo de Paiva (Organizador). **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, 300p.

CASTRO, Henrique; Bezerra, Carla de Paiva; Cassimiro, Paulo Henrique. Espaço cívico sob Bolsonaro: fechamento e resiliência institucional, **IPEA**, out. 2021. Disponível em: <https://ipea.academia.edu/CarlaBezerra>. Acesso realizado em: dez. 2021.

CEBALLOS, Marco. ¿Ciudadanía o ayuda social? del diseño de la política pública a la experiencia de las mujeres beneficiarias asistenciales en Chile. **Cadernos CRH**, Salvador, vol. 28, n. 73, 2015, pp. 165-180. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em novembro/2016.

Celso Cunha corrigirá texto final. **O Globo**, Seção O país, edição de 02 de setembro de 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/104873/1988\\_01%20a%2005%20de%200Setembro\\_%20074a.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/104873/1988_01%20a%2005%20de%200Setembro_%20074a.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso realizado em: jun. 2020.

COLIGAÇÃO BRASIL PARA TODOS. **Princípios, Diretrizes e Compromissos**. 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607833/pje-c6a5300b-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acessado em: set. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003, 560 p.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (página virtual). **Criança Feliz: o Estado volta ao passado**. Edição: 28 ago. 2017. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/crianca-feliz-o-estado-volta-ao-passado/#:~:text=Como%20explica%20Katz>. Acesso realizado em: fev. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). **101 propostas para modernização trabalhista**. Brasília, 2012. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/c0/9e/c09e210e-a7bc-4e12-adfa-7edebcf73578/20130206173400990740i.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/c0/9e/c09e210e-a7bc-4e12-adfa-7edebcf73578/20130206173400990740i.pdf). Acesso realizado em: jan. 2021

COUTO, Caroline; Sanine, Patrícia; Dias, Adriano et alli. Avaliação da saúde da criança em serviços de atenção primária e sua integração em rede no interior do estado de São Paulo/Brasil. In: **Anais do Instituto de Higiene e Medicina Tropical**; Universidade Livre de Lisboa, Suplemento 1, 23 setembro 2019, 71-80. Disponível em: <https://anaisihmt.com/index.php/ihmt/article/view/322>. Acesso realizado em: mar. 2022.

CUNHA, Ana Cláudia Gusmão. Verso e anverso da constituição: centralidade da constituição orçamentária e centralidade da assistência social no Brasil. In: CUNHA JÚNIOR, Dirley; BOCZAR, Andrea (Organizadores). **Direitos fundamentais, efetividade e jurisdição constitucional**. Salvador: Mente Aberta, 2021, 15-51p.

CUNHA, Ana Cláudia Gusmão. **O Programa Bolsa Família, a moralização da pobreza no Brasil e a mulher beneficiária**. 2017. 93 p. Dissertação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2017. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UCSAL-14215fd533611fa294210dcaeea>.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodium, 2015, 1.110p.

DESTREMAU, Blandine; GEORGES, Isabel. Gouverner les pauvres en Amérique Latine: gérer les femmes par l'assistance. In: \_\_\_\_\_. (Editeurs). **Le care: face morale du capitalisme. Assistance et police des familles en Amérique Latine**. Paris: Peter Lang, 2017, p. 15-54.

DIÁRIO OFICIAL DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (DOANC). **O discurso parlamentar e a constituição cidadã**. Brasília: Edição de 04 de fevereiro de 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/o-discurso-parlamentar-e-a-constituicao-cidada/003anc04fev19873.pdf>. Acesso realizado em março de 2020.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1986, 209p.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>.

DREIFUSS, René Armand. **O Jogo da Direita**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1989.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão e dominação. São Paulo: Atlas, 2003, 362p.

FINEDUCA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **A Política de Educação Infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público**. Sem local, sem data. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611\\_NT\\_Fineduca\\_EI.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611_NT_Fineduca_EI.pdf). Acesso realizado em: dez. 2021.

FORTUNA, Deborah. Bolsonaro e o Programa Bolsa Família: de crítico feroz a defensor. Correio Brasiliense, edição de 11 abr. 2019. Disponível em: [https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna\\_politica,748643/bolsonaro-e-o-bolsa-familia-de-critico-feroz-a-defensor.shtml](https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2019/04/11/interna_politica,748643/bolsonaro-e-o-bolsa-familia-de-critico-feroz-a-defensor.shtml). Acesso realizado em: mar. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Tradução de Eduardo Brandão. Revisão de Cláudia Berliner. São Paulo: Editora Martins, 2008, 474p.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociedade**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Actual, 2014, 274p.

FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – FNPETI. **Marcos Históricos**. Sem data. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/marcoshistoricos/#:~:text=Criado%20grupo%20t%C3%A9cnico%20para%20intervir,gera%C3%A7%C3%A3o%20de%20emprego%20e%20renda>. Acesso realizado em: dez. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desemprego 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso realizado em: nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Cidades**: panorama. (s.d.) Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso realizado em: mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Mapa de pobreza e desigualdade. 2003. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13594-asi-ibge-lanca-mapa-de-pobreza-e-desigualdade-2003>. Acesso realizado em: dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Trabalho infantil de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016-2019**. Coordenação de Trabalho e Rendimento, 2020. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101777>.

Acesso realizado em: fev. 2021.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A conta do desmonte:**

Balanco do Orçamento Geral da União 2021. INESC: Brasília, 2022. Disponível em:

<https://www.inesc.org.br/acontadodesmonte/>. Acesso realizado em set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Um país sufocado:** Balanco do Orçamento Geral da União 2020. INESC: Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/umpaissufocado/>. Acesso realizado em: mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **O Brasil com baixa imunidade:** Balanco do Orçamento Geral da União 2019.

Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf>.

Acesso realizado em: mar. jun. 2020.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; OXFAM BRASIL; CESR – CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. **Monitoramento dos Direitos Humanos em tempos de austeridade no Brasil.** Brasília, mai 2018. Disponível em:

[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel\\_Dir\\_Hum\\_Temp\\_Aust-NOVO-1-V3.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel_Dir_Hum_Temp_Aust-NOVO-1-V3.pdf). Acesso realizado em: mar. 2021.

INSTITUTO BUTANTAN. **Brasil já registrou quase 300 mortes de menores de 05 anos por covid-19 só em 2022.** Portal do Butantan, 02 mai. 2022. Disponível em:

<https://butantan.gov.br/noticias/brasil-ja-registrou-quase-300-mortes-de-menores-de-5-anos-por-covid-19-so-em-2022>. Acesso realizado em: jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Covid-19 é a segunda causa de morte em crianças; veja o infográfico e entenda a importância da vacinação.** Portal do Butantan, 20 jan. 2022. Disponível em:

<https://butantan.gov.br/noticias/covid-19-e-a-segunda-causa-de-morte-em-criancas--veja-o-infografico-e-entenda-a-importancia-da-vacinacao>. Acesso realizado em: jun. 2022.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social.** São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2009, 258p.

JAEGER, Werner. **Paideia: a formação do homem grego.** Tradução: Artur M. Parreira. São Paulo: Martins Fontes, 2001, 1.413p.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2012, 201p.

KRACOVICS, Fernanda. **Com 61 assassinatos, violência no campo registra recorde em 2016.** O Globo, edição de 20 abr. 2017. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/politica/com-61-assassinatos-violencia-no-campo-registra-recorde-em-2016-21278560>. Acesso realizado em: mar. 2021.

LAHUERTA, Milton. Intelectuais e resistência democrática: vida acadêmica, marxismo e política no Brasil. **Cad. AEL**, v.8, n.14-15, 2001, p. 53-95. Disponível em: <https://ojs.ifch.unicamp.br/index.php/ael/article/view/2492/1902>. Acesso realizado em: Acesso realizado em: dez 2018.

LAVERGNE, Rémi Fernand. Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, 2012, pp. 323-344. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acessado em: maio/2015.

LAVINAS, Lena. Renda Básica de Cidadania. In: IVO, Anete B. L et al. (coords.). **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013, pp. 417-422.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferência de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Revistas Parcerias Estratégicas**, Brasília, no. 22, 2006, pp. 39-75. Disponível em: <http://www/cgee.org.br/parcerias/p22.pho>. Acesso realizado em: nov. 2020.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolarização das políticas públicas na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, set./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/kxB3zn6rKqs4vNgxpDtwSwL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso realizado em: março 2019.

MALAVÉ, Mayra Malavé. Saúde mental dos adolescentes no contexto digital da pandemia. **Portal FioCruz**: Rio de Janeiro, 16 out. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/saude-mental-dos-adolescentes-no-contexto-digital-da-pandemia>. Acesso realizado em: jun. 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução: Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, 220p.

MARX, Karl. A origem do capital ou a acumulação primitiva. In: \_\_\_\_\_. **O capital: Crítica à economia política**, Livro 1, Tomo 2. Tradução: Régis Barbosa e Flávio Kothe. Coordenação e revisão: Paul Singer. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção e política da morte**. São Paulo: N-1 Edições, 2018. 80p.

MENDES, Flávio da Silva. **O ovo do ornitorrinco: a trajetória de Francisco de Oliveira**. 2015. 316 p. Tese. Doutorado em Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

\_\_\_\_\_. No olho do furacão: Celso Furtado e Francisco de Oliveira nos primeiros anos da SUDENE. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 283-311, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-283311/100>. Acesso realizado em: jan. 2018.

Ministro diz que governo fez pente-fino no Bolsa Família. **Correio** (virtual), Edição: 26 set. 2017. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/ministro-diz-que-governo-fez-pente-fino-no-bolsa-familia/>. Acesso realizado em: jan. 2021.

MONCLAIRE, Stéphane. **A Constituição desejada: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991, v. 1, p. 187-195. Disponível em: [https://www.academia.edu/19841871/Conclus%C3%A3o\\_geral\\_fim\\_do\\_livro\\_coletivo\\_coor\\_denado\\_por\\_St%C3%A9phane\\_Monclaire\\_A\\_constitui%C3%A7%C3%A3o\\_desejada\\_SAIC\\_as\\_72\\_719\\_sugest%C3%B5es\\_enviadas\\_pelos\\_cidad%C3%A3os\\_brasileiros\\_%C3%A0\\_Assembl%C3%A9ia\\_Nacional\\_Constituinte\\_Bras%C3%ADlia\\_Cegraf\\_Senado\\_Federal\\_1991\\_vol\\_1\\_pp\\_187\\_195](https://www.academia.edu/19841871/Conclus%C3%A3o_geral_fim_do_livro_coletivo_coor_denado_por_St%C3%A9phane_Monclaire_A_constitui%C3%A7%C3%A3o_desejada_SAIC_as_72_719_sugest%C3%B5es_enviadas_pelos_cidad%C3%A3os_brasileiros_%C3%A0_Assembl%C3%A9ia_Nacional_Constituinte_Bras%C3%ADlia_Cegraf_Senado_Federal_1991_vol_1_pp_187_195). Acesso realizado em: junho 2020.

MOTA, Ana Elizabete. O fetiche da assistência social. In: \_\_\_\_\_. (Organizadora). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 15-18.

\_\_\_\_\_. (Organizadora). **Anais do V Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Rio de Janeiro-RJ: Faculdade de Serviço Social da UERJ, 1996, v. 1, 207p.

\_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTTA, Cláudia. **Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas**. Rede Brasil Atual, edição de 12 abr. 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/>. Acesso realizado em: jun. 2021.

Movimento pretende mobilizar empresariado. **Folha de São Paulo**, edição de 10 de junho de 1987, 1º Caderno, p. 25. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9894&keyword=movimento&anchor=4118478&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=333e8833fb6278c7edabe3eb092b2930>. Acesso realizado em: jun. 2020.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Organizadora). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias da burguesia brasileira para educar o consenso na atualidade**. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO - PNE. **O Plano Nacional da Educação**, s.d. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/plano#futuro-do-nosso-pais>. Acesso realizado em: jun. 2021.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo, 2003, 150p. ISBN 857559186X, 9788575591864.

\_\_\_\_\_. **O Ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003, 143p. ISBN 857559186X, 9788575591864.

OLIVEIRA, Joana. **Aprovação ao Governo Bolsonaro cai para 19%, nível mais baixo desde que chegou ao Planalto**. El País Brasil, edição de 29 nov. 2021. Joana Oliveira. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-29/aprovacao-a-bolsonaro-cai-para-29-nivel-mais-baixo-desde-o-inicio-do-governo.html>. Acesso realizado em: nov. 2021.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso realizado em: out. 2022.

ORELLANA, Jessem Douglas Yamall et alli. Excesso de mortes durante a pandemia de COVID-a9: subnotificação e desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 01, jan. 2021, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1292/excesso-de-mortes-durante-a-pandemia-de-covid-19-subnotificacao-e-desigualdades-regionais-no-brasil>. Acesso realizado em: jun. 2021.

OXFAM BRASIL. **Bilionários da América Latina aumentaram fortuna em US\$ 48,2 bilhões durante a pandemia**. 27 jul. 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/bilionarios-da-america-latina-e-do-caribe-aumentaram-fortuna-em-us-482-bilhoes-durante-a-pandemia-enquanto-maioria-da-populacao-perdeu-emprego-e-renda/>. Acesso realizado em: jan. 2021.

PARIJS, Van; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda Básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e economia sã**. São Paulo: Cortez, 2018, 574p.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT. **Linhas Gerais do Programa de Governo de Ciro Gomes: do PDT à Presidência da República em 2022**. Disponível em: [https://divulgandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/882713/5\\_1659989903215.pdf](https://divulgandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/882713/5_1659989903215.pdf). Acesso realizado em: set 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT. **Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula Alckmin 2023-2026 - Coligação Brasil da Esperança**. 2022. Disponível em: [https://divulgandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5\\_1659820284477.pdf](https://divulgandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf). Acessado em: ago 2022.

PÉCAUT, Daniel. **Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação**. São Paulo: Ática, 1990, 335p.

PELIANO, Anna Maria T. M. (Coordenação). O mapa da fome: subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar. **Documento de Política n. 14**. IPEA: Brasília, 1993. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>. Acesso realizado em: mar. 2021.

PERRUSO, Marco Antonio. Uma Trajetória Dissonante: Francisco de Oliveira, a SUDENE e o CEBRAP. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, 67, p. 179-192, Jan./Abr., 2013. Disponível em: [http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792013000100012](http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792013000100012). Acesso realizado em: set 2018.

Pesquisa mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro. **Portal G1**, edição: 25 out. 2021, Jornal Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso realizado em: nov. 2021.

PILLATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988 – Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio/Lumen Juris, 2008, 334p. ISBN: 9788537502921.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: **Direitos humanos: visões contemporâneas**. São Paulo: Associação Juízes para a Democracia, 2001.

PIOVESAN, Flávia; VIEIRA, Renato Stanzola. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Iberoamericana de Filosofia, política y humanidades**, Araucária: n. 15, abr/2006, p. 128-143. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28281509>. Acesso realizado em: out. 2020.

POCHMANN, Marcio. Metamorfoses da pobreza no Brasil. In: **Lusomondialisation? L'économie politique du Brésil de Lula**. Lusotopie, XIV (2), 25 mar 2016, p. 147-156. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lusotopie/985#:~:text=Comportamento%20recente%20da%20pobreza%20Brasil,-2A%20evolu%C3%A7%C3%A3o&text=De%20fato%2C%20entre%201970%20e,0%2C98%20%25%20ao%20ano>. Acesso realizado em: mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano. IPEA: Brasília, **Nota técnica**, p. 1-10. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5817/1/NT\\_n01\\_Pobreza-crise-economica\\_Presidencia\\_2009-maio.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5817/1/NT_n01_Pobreza-crise-economica_Presidencia_2009-maio.pdf). Acesso realizado em: mar. 2021.

POLANCZYK, Guilherme. O custo da pandemia sobre a saúde mental de crianças e adolescentes. **Jornal da USP** (virtual): São Paulo, 11 mai. 2020, Disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/o-custo-da-pandemia-sobre-a-saude-mental-de-criancas-e-adolescentes/>. Acesso realizado em: jun. 2021.

Produtores da UDR já chegam a Brasília. **Jornal Estado de São Paulo**, Caderno Política, edição de 09 de julho de 1987. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19870709-34466-nac-0004-999-4-not>. Acesso realizado em: mar. 2020.

PULIDO, Carlos Bernal. Fundamento, Conceito e Estrutura dos Direitos Sociais: Uma Crítica a “Existem direitos sociais?” de Fernando Atria. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. (Coord.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 137 a 175. ISBN: 9788537503454.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório: etapas da evolução sócio-cultural/Estudos de antropologia da civilização**. São Paulo: Vozes, 1978, 270p.

SALLUM JÚNIOR, Brasília João. **Labirintos. Dos gerais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996, 200 p.

SARLET, Ingo. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica** 20 Anos de Constitucionalismo Democrático – E Agora? Porto Alegre, Belo Horizonte, 2008, p. 163- 206. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo\\_Ingo\\_DF\\_sociais\\_PETROPOLIS\\_final\\_01\\_09\\_08.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf). Acesso realizado em: out. 2020.

SBIM - SOCIEDADE BRASILEIRA DE IMUNIZAÇÕES. Nota de Repúdio, 07 de jan. de 2022. **Portal da SBIM**, 2022. Disponível em: <https://sbim.org.br/images/files/notas-tecnicas/nota-sbim-repudio-declaracoes-bolsonaro-vacinacao-intantil-covid-07012022.pdf>. Acesso realizado em: jun. 2022.

SCHULTZ, Theodore. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Seis vezes em que o Bolsonaro falou mal do Bolsa Família. Brasil de Fato (virtual) Sem data. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nSwabpTncdk>. Acesso realizado em: mar. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras (Companhia do Bolso), 2018, 439 p.

SILVA, Gustavo Just da Costa e. **Os Limites da reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 283 p.

SILVA, Fábio José Ferreira da; PIRES, Leandro Siani. Evolução do Desemprego no Brasil no Período 2003-2013: análise através das probabilidades de transição. In: Banco Central do Brasil - **Departamento de Estudos e Pesquisas. Trabalhos para discussão**, n 349, p. 1-32, fev. 2014, Brasília. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/TD349.pdf>. Acesso realizado em: dez. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Bolsa Família: um programa com futuro(s). In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Organizadores). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, v. 2, 2010, p. 273-306. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro\\_bolsafamilia2003-2010\\_vol2.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3246/1/livro_bolsafamilia2003-2010_vol2.pdf). Acesso realizado em: dez. 2020.

SUPLICY, Eduardo (página virtual). **Conferência ministrada por Suplicy sobre a história da Renda Básica no Brasil e a experiência de Maricá** (s.d.). Disponível em: <https://www.eduardosuplicy.com.br/leia-conferencia-ministrada-por-suplicy-sobre-a-historia-da-renda-basica-no-brasil-e-a-experiencia-de-marica/>. Acesso realizado em: nov. 2020.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, 1997, 11(30), p. 79-93. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8997>. Acesso realizado em: nov. 2020.

Temer diz que não será candidato à reeleição em 2018. **UOL Notícias**, São Paulo, 15 mai 2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/15/temer-diz-que-nao-sera-candidato-a-reeleicao-em-2018.htm>. Acesso realizado em: jan. 2021.

THEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. Política social: universalização ou focalização — subsídios para o debate. In: **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 07, 2003, pp. 122-126. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories>>. Acessado em maio/2015.

THOMSON, Carolina Rios; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BORSATTO, Ricardo Serra. **A Extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e as Consequências para a Extensão Rural Brasileira**. Sem data. Disponível em:

[https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor\\_2018/7A/8\\_Carolina\\_Thomson.pdf](https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2018/7A/8_Carolina_Thomson.pdf).

Acesso realizado em: mar. 2021.

TORRES, José Carlos Exaltação. Inscrição Social da Pobreza – Cadastro Único. In: IVO, Anete B. L. et alli. **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013, pp. 257-261

\_\_\_\_\_. **O CadÚnico na identificação e classificação social de quem são os pobres do Brasil**. 2010. 221 p. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia – UFBA. 2010. Disponível em:

[https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/12848/1/JOS%C3%89%20CARLOS%20DA%20EXALTA%C3%87%C3%83O%20TORRES\\_disserta%C3%A7%C3%A3o\\_2010.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/12848/1/JOS%C3%89%20CARLOS%20DA%20EXALTA%C3%87%C3%83O%20TORRES_disserta%C3%A7%C3%A3o_2010.pdf). Acesso

realizado em: dez. 2020.

VARELA, José. **Empresário recolhe dinheiro para influenciar votação**. Jornal do Brasil, Brasília, 1º Caderno, edição de 08 de novembro de 1987, p. 08. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152597/Nov\\_87%20-%200789.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152597/Nov_87%20-%200789.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso realizado em: jun. 2020.

VERNANT, Jean-Pierre. **As origens do pensamento grego**. Tradução: Ísis Borges B. da Fonseca. Rio de Janeiro: Difel, 2008, 144p.

\_\_\_\_\_. **Entre mito e política**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, 520p.

VILHENA, Oscar. **A Constituição e sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros, 1999, 256 p.

\_\_\_\_\_. A Constituição como reserva de justiça. **Lua Nova**, n. 42, 1997. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/Y8JcyfSfzxsjsQSSwqyKHsN/?lang=pt>. Acesso realizado em: out. 2020.

WEBER, MAX. Confissão religiosa e estratificação social. In: \_\_\_\_\_. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, 335p.