

**ORGANIZADORES**  
**ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA**  
**DARLÉA CARINE PALMA MATTIELLO**  
**SÔNIA MARIA CARDOZO DOS SANTOS**

*Série*  
**Ensaio**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS  
SOCIAIS: EDUCAÇÃO,  
TRABALHO E SEGURIDADE  
PARA A INCLUSÃO SOCIAL**



Editora Unoesc



**ORGANIZADORES**  
**ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA**  
**DARLÉA CARINE PALMA MATTIELLO**  
**SÔNIA MARIA CARDOZO DOS SANTOS**

*Série*  
**Ensaio**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
EFETIVAÇÃO DE DIREITOS  
SOCIAIS: EDUCAÇÃO,  
TRABALHO E SEGURIDADE  
PARA A INCLUSÃO SOCIAL**



Editora Unoesc

**Editora Unoesc**

Coordenação

Débora Diersmann Silva Pereira - Editora Executiva

Projeto Gráfico: Simone Dal Moro

Capa: Daniely A. Terao Guedes

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

D598 Políticas públicas de efetivação de direitos sociais: educação, trabalho e seguridade para a inclusão social/ organizadores: Rogério Luiz Nery da Silva, Darléa Carine Palma Mattiello, Sônia Maria Cardozo dos Santos. - Joaçaba: Editora Unoesc, 2016. - (Série Ensaios)  
216 p. ; 23 cm

ISBN 978-85-8422-084-7

1. Direitos fundamentais. 2. Inclusão social. 3. Direitos sociais. I. Silva, Rogério Luiz Nery da, (org.). II. Mattiello, Darléa Carine Palma, (org.). III. Santos, Sônia Maria Cardozo dos, (org.) IV. Série

Doris 341.27

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor

Aristides Cimadon

Vice-reitores de *Campi*

*Campus* de Chapecó

Ricardo Antonio De Marco

*Campus* de São Miguel do Oeste

Vitor Carlos D'Agostini

*Campus* de Videira

Antonio Carlos de Souza

*Campus* de Xanxerê

Genesio Téio

Pró-reitor de Graduação

Ricardo Marcelo de Menezes

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão

Fábio Lazzarotti

Diretora Executiva da Reitoria

Lindamir Secchi Gadler

**Conselho Editorial**

Fabio Lazzarotti

Débora Diersmann Silva Pereira

Andréa Jaqueline Prates Ribeiro

Jovani Antônio Steffani

Eliane Salete Filippim

Carlos Luiz Strapazon

Marilda Pasqual Schneider

Claudio Luiz Orço

Maria Rita Nogueira

Daniele Cristine Beuron

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	5
<b>CAPÍTULO I – EDUCAÇÃO, INCLUSÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	7
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE SOB AS PERSPECTIVAS DA LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA</b> .....	9
Darléa Carine Palma Mattiello	
<b>EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO COM A PREVENÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR POR MEIO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF</b> .....	31
<i>EFFECTIVE THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION WITH THE PREVENTION OF EVASION SCHOOL THROUGH THE BAG FAMILY PROGRAM CONDITIONALITIES - PBF</i>	
Sônia Maria Cardozo dos Santos	
<b>O DIREITO À PENSÃO ESPECIAL E A LEI DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</b> .....	53
<i>THE RIGHT TO SPECIAL BOARD AND THE LAW OF SOCIAL ASSISTANCE TO THE PEOPLE AS MECHANISMS OF PROTECTION WITH DISABILITIES</i>	
Rose Maria dos Passos	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL: CORTES QUANTITATIVOS OU QUALITATIVOS?</b> .....	73
Ludmila Kolb de Vargas Cavalli	
<b>CAPÍTULO II – TRABALHO E SEGURIDADE</b> .....	97
<b>ISO 26000 COMO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À PRÁTICA DE DUMPING SOCIAL</b> .....	99
<i>ISO 26000 AS PUBLIC POLICY ON FIGHTING SOCIAL DUMPING OF PRACTICE</i>	
Guilherme Henrique Marques Pinto	

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À SAÚDE: A IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA MAIS MÉDICOS SOB UMA ANÁLISE DA TEORIA  
HONETHIANA DO RECONHECIMENTO .....117**  
*PUBLIC POLICIES OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EFFECTIVE  
HEALTH: THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM MORE  
DOCTORS IN AN ANALYSIS OF THE THEORY HONETHIANA RECOGNITION*  
Juliana de Oliveira

**DIREITO À SAÚDE E HISTÓRICO DE PROGRAMAS DE  
CONTROLE DO CÂNCER NO BRASIL .....145**  
Fábio Biasi Pavão

**FATOR ACIDENTÁRIO DE PROTEÇÃO – UMA POLÍTICA  
PÚBLICA NA DIMINUIÇÃO DOS ACIDENTES DE TRABALHO .....163**  
*PROTECTION ACCIDENT FACTOR – A PUBLIC POLICY ON THE  
DECREASE OF ACCIDENTS AT WORK*  
Elizabete Geremias

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: RAZÕES E  
ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA BUSCA DA  
SUPERAÇÃO DA POBREZA ..... 189**  
Clarice Mendes Dalbosco

## APRESENTAÇÃO

Como parte do movimento de transparência universitária e seguindo um perfil de vanguarda, a UNOESC passa a editar e publicar os trabalhos de seus alunos – apresentados como condição de conclusão de suas disciplinas figurantes como créditos obrigatórios no CURSO DE MESTRADO. Nesse contexto, a disciplina POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS, de titularidade do professor-doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA cuida exatamente do estudo da concepção e estrutura das políticas públicas voltadas a tornarem efetivos os direitos fundamentais sociais reconhecidos pela Constituição da República. Nesse sentido, os aportes teóricos da Ciência Política e da Ciência da Administração permitem projetar sobre o mundo dos fatos a necessidade de concretização de seus estudos, pela investigação dos problemas identificados na realidade das sociedades e de seus cidadãos, e pelo encaminhamento de propostas de soluções viáveis aos temas de maior recorrência e relevância na vida das relações sociais. Com esse intuito, estão trazidos a publicar os trabalhos dos mestrandos cursantes da disciplina, no ano de 2015. Que as reflexões aqui reunidas possam ser de alguma forma úteis ao pensamento sócio-jurídico e ajudem a apontar um caminho, nesta esteira de tantas incertezas trazidas pela terrível crise herdada de gestões administrativas que não souberam tutelar os interesses públicos maiores ou não se comportaram segundo o padrão de moralidade e economicidade mínimo exigível dos que exercem cargos e funções públicas e que os anos próximos possam servir de reconstrução sobre os destroços ainda persistentes que desafiam a esperança do povo brasileiro.



**CAPÍTULO I –  
EDUCAÇÃO, INCLUSÃO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**



# POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE SOB AS PERSPECTIVAS DA LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Darléa Carine Palma Mattiello

**Resumo:** O presente estudo objetiva analisar aspectos destacados da Lei n. 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência. Pretende-se verificar o assunto à luz do direito à educação e suas perspectivas de efetividade, tomando-se por base as contribuições desse texto legislativo. O tema é considerado, ainda, de forma vinculada às políticas públicas, dada a estreita relação existente entre políticas e a realização de direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, em virtude da demanda de prestações positivas por parte do Estado a serem veiculadas com vistas à efetivação de direitos (no presente caso, objetivando-se a concretização do direito fundamental à educação). O trabalho adotou o método dedutivo comparativo a partir de fontes bibliográficas e do texto normativo cerne da pesquisa, analisando, na primeira parte, a relação existente entre as políticas públicas e a efetivação de direitos, inclusive as políticas veiculadas em forma de legislação; na segunda, o direito à educação, inserido no contexto dos direitos sociais; na terceira parte, destacam-se os aspectos relacionados à educação no texto da Lei n. 13.146/2015, a fim de que, por derradeiro, possa ser esmiuçada a relação dessa política legislativa específica com a efetividade do direito à educação da pessoa com deficiência, em prol de assegurar a igualdade de condições entre essas pessoas e as demais.

**Palavras-chave:** Direitos sociais. Direito à educação. Políticas públicas. Educação inclusiva. Pessoa com deficiência.

## 1 INTRODUÇÃO

Os textos constitucionais, via de regra, consagram como fundamentais direitos necessários ao pleno desenvolvimento do Estado e de seu povo. Não à toa, existem previsões basilares na quase totalidade das Constituições, porquanto consideradas ínsitas à formação e ao desenvolvimento, tanto do Estado quanto das pessoas subordinadas à atuação estatal.

Verifica-se a corriqueira atribuição de fundamentalidade nas Constituições, por exemplo, ao direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à igualdade.

Contextos de tempo e local em que tais direitos não sejam consagrados dificilmente irão presenciar desenvolvimento e uma perfeita integração entre povo, estado e governo.

Dentre o rol de direitos assegurados constitucionalmente no Brasil, encontra-se a educação, prevista como um direito fundamental social e devendo ser prestada a todos sem distinções. O direito à educação, dessa forma, constitui-se em um dos pilares do Estado Democrático de Direito, uma vez que deve ser prestado e exigido, de forma permanente e indistinta a todos os cidadãos brasileiros, para corresponder aos anseios do povo destinatário da atuação estatal.

A educação é fundamental para o desenvolvimento das pessoas, seja qual for o arcabouço legislativo em que se encontre prevista e/ou conteúdo jurídico ao qual se vincula o seu exercício. Tendo sido discriminada, portanto, como direito fundamental no Brasil, não pode ter sua prestação mitigada, sob pena de ofender, até mesmo, a própria dignidade das pessoas humanas destinatárias do texto constitucional brasileiro.

Fator importante nesse contexto é que a educação deve assegurada não apenas sob a forma de acesso e permanência nas instituições escolares, mas, sim, como instrumento para fornecer às pessoas conheci-

mento e opções de escolha, tornando-as aptas a inserção, permanência e respeito no convívio social.

Tais oportunidades devem ser asseguradas a todos, independentemente de situações particulares que possam diferenciar uma pessoa da outra. Portanto, ao se falar em educação, mister se faz mencionar a importância do acesso das pessoas com deficiência à educação, bem como das oportunidades de escolha e de melhoria de vida que esse direito propicia, quando prestado e exercido.

As pessoas com necessidades especiais, muitas vezes, têm mitigado o exercício do direito à educação, no que tange às dificuldades de acesso à escola, sua permanência nas instituições e às oportunidades conferidas após a devida formação escolar. Isso se deve a diversos fatores, podendo-se referir, como exemplo, desde as falhas no acesso físico para os deficientes físicos à obrigatoriedade de haver um segundo professor para aqueles com retardo mental inseridos na escola regular.

As dificuldades são diversas e perenes, impondo-se, permanentemente, a veiculação de políticas públicas para que sejam difundidas ações de inclusão, de forma que se dissemine uma visão cultural diferenciada e diminuam as condutas de exclusão das pessoas com deficiência.

Uma das recentes políticas foi veiculada de forma legislativa, com a publicação da Lei n. 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência ou, simplesmente, Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Trata-se de medida legislativa que busca efetivar direitos das pessoas com deficiência, dentre os quais, o direito à educação.

Nessa seara, situa-se, como cerne da presente pesquisa verificar se a nova lei brasileira de inclusão constitui-se em uma política hábil para efetivação do direito à educação, sob a perspectiva da igualdade consagrada constitucionalmente, analisando até que ponto o referido texto le-

gislativo prevê mecanismos de concretização do direito à educação para as pessoas com necessidades especiais.

Justifica-se o estudo a partir da importância conferida ao tema pela própria Constituição da República Federativa do Brasil, que, ao prever a prestação do direito fundamental à educação para todos, com igualdade de condições e sem distinções, deixa claro que a ofensa ao cumprimento dessas determinações culminará com a inefetividade do princípio da dignidade da pessoa humana.

Para resolução do problema de pesquisa, o trabalho adota o método dedutivo comparativo, a partir de fontes bibliográficas e do texto normativo, analisando, a um, a relação existente entre as políticas públicas e a efetivação de direitos (destacando-se, por oportuno, as políticas legislativas); a dois, o direito à educação, inserido no contexto dos direitos sociais; a três, os aspectos relacionados à educação no texto da Lei n. 13.146/2015, a fim de que, por derradeiro, possa ser esmiuçada a relação dessa política legislativa específica com a efetividade do direito à educação da pessoa com deficiência.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS**

Desde que o Estado passou a agir como interventor das relações sociais, muito lhe foi atribuído no que tange à necessidade de satisfação de prestações positivas, a fim de que se alcançasse, cada vez mais, a melhoria das condições de vida da população subordinada ao poder estatal, por intermédio da aplicação efetiva das normas positivas cogentes.

No desempenho desse papel, o próprio Estado culminou por assumir, para si, obrigações prestacionais com caráter vinculativo, subordinadas a determinações legais e constitucionais. Tais determinações são atribuídas pelo Estado a si próprio, considerando-se que as esferas de atuação estatal manifestam-se com funções administrativas, jurisdicionais e legislativas.

No atual Estado social, as prestações positivas ocorrem, comumente, em decorrência da busca pela efetivação dos direitos constitucionais fundamentais. Para alcançar esse fim, porém, o Estado age não apenas com a prestação dos serviços públicos, mas, inclusive, com a implantação de políticas públicas específicas.

Bucci (1997, p. 90) afirma, nesse sentido, que o Estado social caracteriza-se por um “agir dos governos sob a forma de políticas públicas”, o que abarcaria um conceito mais amplo que o de serviço público, por incorporar também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

Pode ser considerada fundamentação para esse “agir” a expressão adquirida por determinadas esferas de direitos no Estado social, ou seja, a própria existência dos direitos sociais afirma-se como fundamento mediato das políticas públicas e justifica o seu aparecimento.

Uma vez que compete ao Estado realizar as prestações que lhe são atribuídas legalmente<sup>1</sup>, os entes públicos devem fazê-lo de forma plena, cumprindo as determinações constitucionais e correspondendo aos anseios da população. Até porque a função estatal de coordenar as ações para a realização de direitos dos cidadãos legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais (BUCCI, 1997, p. 90), o que inclui a prestação dos serviços públicos e a efetivação de direitos como saúde, habitação, previdência, educação, entre tantos outros.

Assim, é extremamente direta a relação existente entre políticas públicas e a realização de direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, em virtude da demanda de prestações positivas por parte do

---

<sup>1</sup> Utiliza-se, aqui, o conceito de “lei” *lato sensu*, da forma mais ampla e genérica possível, abrangendo toda e qualquer espécie normativa hábil a autorizar o agir do Estado, enquanto Administração Pública. É que foi denominado por FREITAS (2009, p. 70) de legalidade temperada, no sentido de que a Administração Pública deve pautar-se no Direito como “uma totalidade aberta, maior que o conjunto de regras legais”, considerando-se que “o conteúdo jurídico, por força da natureza valorativa, transcende o mera e esparsamente positivado”.

Estado a serem veiculadas e efetivamente implementadas por meio das políticas públicas.

Fala-se em prestações positivas no sentido de que se imponha um agir do Estado para garantia dos direitos sociais, porquanto a efetivação de direitos não pode dar-se, apenas, por intermédio de normas legais proibitivas de condutas lesivas e passíveis de infligir sanções. Na esteira dessa afirmação, preceitua Arzabe (2001, p.32) que se faz necessária a existência de leis, regulamentos e medidas públicas de promoção e fortalecimento dos direitos sociais.

E mais: segundo o referido entendimento (ARZABE, 2001, p. 32), os direitos sociais podem somente ser realizados por meio das políticas públicas, pois estas fixam de maneira planejada diretrizes e formas para a ação do Poder Público e da sociedade.

O Estado necessita de ações coordenadas e bem estruturadas, específicas para a resolução de determinada celeuma ou para atingir situações peculiares. Além da previsão teórica de prestações positivas, assim, impõem-se articulações entre as esferas de atuação estatal para que os objetivos sejam alcançados.

Segundo Procopiuck (2013, p. 14), a Administração Pública se coloca como dispositivo executivo a serviço de todo o Estado, que se desagra em um nível institucional e em um nível operativo. Ou seja, o Estado age como uma extensão da organização política que tem atuação condicionada pelo seu próprio arcabouço normativo geral.

Por isso, se o perfil típico do Estado se define pela composição articulada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, dificilmente, lograr-se-á êxito na efetivação dos direitos fundamentais sociais sem a esmerada utilização de mecanismos como as políticas públicas.

Em âmbito conceitual, conforme Souza (2007, p. 68), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Pode-se afirmar, assim, que o termo pode assumir abordagens diferentes conforme

venha a implicar em decisões ou em determinadas etapas, que vão desde a tomada inicial das deliberações até a implementação do que fora estipulado.

Trata-se, portanto, no entendimento de Souza (2007, p. 83), do campo do conhecimento que busca integrar alguns elementos, como a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e as implementações das políticas públicas, focalizando seu processo e seus resultados.

Certo é que as políticas públicas constituem-se de atividades cíclicas e interligadas; uma fase depende e influencia na outra, envolvendo a ação de diversos atores em busca do bem estar coletivo. Nesse ponto reside, provavelmente, o índice para o sucesso das políticas: a existência de fases interdependentes entre si, dependendo de diversos atores e ciclos exitosos para que se obtenha a efetivação dos direitos almejada.

Fator igualmente determinante para o sucesso das políticas é o sistema político federativo em que se inserem. Além da estruturação estatal em Poderes autônomos, no caso do Brasil, tem-se uma configuração que confere diferentes autonomias aos entes federativos, quais sejam: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Assim, complicações podem ser causadas, por exemplo, para a prática de políticas nacionais que dependam da implementação de ações locais ou regionais para o seu êxito. No que tange aos direitos fundamentais sociais, principalmente, verifica-se a necessidade de ações interligadas entre os entes federativos e suas esferas de atuação, residindo, nesse ponto, fator categórico para o (in)sucesso das políticas.

Baptista e Rezende (2011, p. 161) esclarecem que, no caso brasileiro, a configuração do sistema político federativo traz algumas complicações a mais em análise desta natureza. Seria inviável, assim, falar de implementação de políticas nacionais quando estados e municípios exercem ou são chamados a exercer sua autonomia local.

Por essas questões, devem ser possibilitadas análises que reflitam o debate político em questão e que não são simples reproduções de modelos políticos nacionais e universais, importando saber em que contextos se inserem as políticas, suas especificidades e o arranjo que se constitui em cada caso (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 161). Até porque a ideia de um ciclo da política com as fases delimitadas pode funcionar muito bem para o controle e a definição de políticas que subsidiem a tomada das decisões, mas não tão bem para a verificação do êxito dos processos que foram desencadeados.

Percebe-se assim que, como instrumentos de ação dos governos, as políticas públicas devem acompanhar as necessidades sociais para efetivação dos direitos insculpidos normativamente, com a verificação das potencialidades, necessidades e atribuições políticas federativas locais.

Nos dizeres de Bobbio (2004, p. 203), “direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia”. As políticas públicas, assim, por se constituírem utensílios de efetivação dos direitos sociais, tratam-se também de verdadeiros instrumentos de democracia.

### **3 O DIREITO À EDUCAÇÃO**

Dentre os direitos sociais a serem prestados pelo Estado, merece destaque o direito à educação. Não há como se falar em um Estado evoluído, promotor de igualdade e de bem estar social sem se cogitar avanços no sistema educacional e a efetiva prestação desse direito.

Sobre o direito à educação configurar-se em um direito subjetivo, invocam-se as palavras de Garcia (2004), para quem tanto o direito objetivo como o subjetivo possuem um epicentro comum: a pessoa, natural ou jurídica, que é a titular em potencial das relações jurídicas que se desenvol-

vem no organismo social. Nessa linha de pensamento, enquanto o direito objetivo ocupa uma vertente externa à pessoa, mas a ela direcionada, o direito subjetivo se realiza na própria pessoa, razão de situar o direito à educação como direito subjetivo.

Não à toa, a educação é um dos direitos fundamentais determinantes para o exercício de uma vida digna. Deve ser prestada pelo Estado de forma efetiva e apta a propiciar o efetivo exercício da dignidade, assim considerada como sendo um princípio basilar que não se coaduna com a possibilidade de ponderação.

Pode-se afirmar, por consequência, que a racionalidade e o conhecimento propiciados pela educação são cruciais para o exercício da dignidade da pessoa humana, por ser o homem considerado como um fim em si mesmo e em função da sua autonomia enquanto ser racional (KANT, 2004). Fornecendo, a educação, autonomia, reforçar-se-ia a lei universal que refuta a utilização do homem como meio para outro fim que não seja ele mesmo.

O direito à educação e o princípio a dignidade da pessoa humana tanto se relacionam que várias declarações de direitos ressaltam a relevância da educação para uma vida digna, assim como a inserem no rol dos direitos fundamentais<sup>2</sup>.

No mesmo sentido, vinculando-se a educação com o princípio da dignidade da pessoa humana, podem ser invocados os dizeres de Haberle (2009, p. 81), ao afirmar que a exata compreensão do que vem a ser o estado de direito depende da existência de um compromisso de sua Constituição com a dignidade humana. A educação, nesse entendimento, contribui ao figurar como norma fundamental do Estado, apta a fundamentar a sociedade já constituída ou por ser constituída.

---

<sup>2</sup> No sentido de esclarecer que a dignidade da pessoa humana é ponto central (“núcleo duro”) dos direitos fundamentais para vários povos, consoante explicitado nas várias declarações de direitos, esclarecem Baez e Mozetic (2013) que devem ser examinados os valores propostos com uma visão intercultural, sem o condão de atribuir supremacia de uma nação sobre a(s) outra(s), haja vista a existência de culturas antagônicas que impossibilitaram, até a atualidade, o entendimento global sobre uma categoria universal de direitos fundamentais.

A fundamentalidade é inerente ao direito à educação. Trata-se de direito incluído comumente como dependente de prestações estatais positivas, assim como os demais direitos sociais.

Invoca-se, aqui, a consagrada concepção de Alexy (2015, p. 433-434), para quem os direitos à assistência social, ao trabalho, à moradia e à educação constituem o que é denominado “direito a prestações”, ou seja, os direitos a uma ação positiva do Estado, que pertencem a um *status* positivo, em sentido estrito. Em contraponto, viriam os direitos de defesa do cidadão contra o Estado, constituindo-se direitos a ações negativas do Estado.

Na esteira dessa classificação, tem-se as palavras de Sarlet (2012, p. 260), ao afirmar que os direitos fundamentais, em razão de sua multifuncionalidade, podem ser classificados basicamente em dois grandes grupos, nomeadamente os direitos de defesa e os direitos a prestações. Incluem-se, segundo o autor (SARLET, 2012, p. 260), no primeiro grupo os direitos de liberdade, igualdade, as garantias, bem como parte dos direitos sociais (no caso, as liberdades sociais) e políticos; o segundo grupo, por sua vez, integra-se pelos direitos a prestações em sentido amplo, tais como os direitos a proteções em sentido estrito, representados pelos direitos sociais de natureza prestacional, dentre os quais figura o direito à educação.

No mesmo sentido, quanto à exigibilidade dos direitos sociais, seu reconhecimento constitucional e a relação com prestações positivas, Abramovich e Courtis (2009, pp. 4-5) sustentam que, por se tratar de direitos que estabelecem obrigações positivas, “su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos, y que por ello el Poder Judicial no podría imponer al Estado el cumplimiento de conductas de dar o hacer”, veiculando a prestação dos direitos sociais a prestações positivas, muitas vezes custosas ao Estado.

Salientam os autores, porém, que os direitos sociais – referindo-se, especificamente, aos direitos à saúde, moradia, educação e segurida-

de social – não se esgotam em prestações positivas, porque “al igual que en el caso de los derechos civiles, cuando los titulares hayan ya accedido al bien que constituye el objeto de esos derechos, el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar conductas que lo afecten.” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2009, p. 6).

Bucci (1997, p. 90) assevera que os direitos sociais, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, efetivam-se por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes. Assim, somente poderiam ser realizados se forem impostas, a outros, obrigações positivas, incluídos aqui os órgãos públicos.

É intensa a discussão sobre os direitos fundamentais sociais serem considerados unicamente prestacionais. De tal discussão, não pode se afastar o direito à educação, que é fundamental e prestacional por natureza.

Há divergência, ainda, sobre o fato de a educação consistir, ou não, em um direito fundamental (CESAR; VIANA, 2009). A doutrina mais atual reconhece os direitos fundamentais como prerrogativas que o indivíduo tem em face do Estado, abrangendo os direitos individuais, sociais (como o educacional) e políticos.

Entretanto, nada obstante tais discussões, sob todos os pontos de vista, a educação, longe de ser um adorno ou o resultado de uma frívola vaidade, possibilita o pleno desenvolvimento da personalidade humana e é um requisito indispensável à concreção da própria cidadania. Segundo Garcia (2004), com ela, o indivíduo compreende o alcance de suas liberdades, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres, permitindo a sua integração em uma democracia efetivamente participativa.

Assim, em essência, educação é o passaporte para a cidadania. Além disso, é pressuposto necessário à evolução de qualquer Estado de Direito, pois a qualificação para o trabalho e a capacidade crítica dos indivíduos

os mostram-se imprescindíveis ao alcance desse objetivo (GARCIA, 2004). Significa dizer que, ainda que concebido como um direito social, ocupando uma segunda geração ou dimensão, a efetividade do direito à educação é imprescindível à própria salvaguarda do direito à livre determinação.

A educação, assim, embora considerada um direito social, é imprescindível à salvaguarda de um direito que, sob um prisma lógico-evolutivo, o antecede na formação do Estado de Direito: a liberdade (GARCIA, 2004), demonstrando que direitos de primeira e de segunda dimensões, sejam definidos como negativos ou positivos, de defesa ou prestacionais, podem – e devem – conviver de forma afinada, indissociável e com nexo de complementaridade.

#### **4 A LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO**

Ao longo do tempo, leis que objetivavam efetivar o direito à educação ganharam proporção no Estado brasileiro, definindo modos de ação, envolvendo os mais diversos atores e dependendo das diferentes esferas governamentais. Incluem-se, aqui, normas que podem se coadunar com a descrição de Sarlet (2012, p. 266), no sentido de estabelecerem programas, finalidades e tarefas mais ou menos concretas a serem implementadas pelos órgãos estatais e que reclamam uma mediação legislativa, correspondendo a uma exigência do Estado Social de Direito.

A atual redação constitucional, além de prever, em seu artigo 6º, que a educação é um direito social, preceitua também no artigo 7º que é direito de todo trabalhador receber salário capaz de atender às necessidades familiares com educação, estipulando, ainda, as competências legislativas e administrativas vinculadas à educação nos artigos 22, 23, 24 e 30 (BRASIL, 1988).

Ademais, a Constituição (BRASIL, 1988) dedicou um capítulo dentro do título que trata da ordem social para disciplinar a educação, juntamente com a cultura e o desporto. Em uma secção específica, sagrou-se a

educação como um direito de todos, um dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Além disso, prevendo que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, a Constituição estabeleceu princípios para o ensino, bem como os deveres do Estado para efetivação da educação (BRASIL, 1988).

Com o intuito dessa efetivação, foi publicada a Lei n. 13.146/2015, instituindo a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência ou, simplesmente, Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Ainda que sem adentrar nos precedentes históricos e legislativos, impende-se observar as contribuições desse texto legislativo para a efetividade do direito fundamental à educação.

Trata-se de política legislativa datada de 6 de julho de 2015, com previsão de entrada em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial<sup>3</sup>, “destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015a).

A Lei Brasileira de Inclusão possui como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição, em vigor para o Brasil, no plano jurídico

---

<sup>3</sup> Conforme disposto no artigo 125 da Lei Brasileira de Inclusão (BRASIL, 2015), foram disciplinados prazos diversos, a partir da entrada em vigor da Lei, para o cumprimento de alguns dispositivos, entre 24 (vinte e quatro) e 48 (quarenta e oito) meses. Ainda, conforme o artigo 126 da LBI, foi prorrogada até 31 de dezembro de 2021 a vigência da Lei n. 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências.

externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.

Ao definir, em seu artigo 2º, que pessoa com deficiência é aquela que possui impedimento, de longo prazo, de “natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”, a LBI geraria reflexos para a efetividade do direito à educação. Entretanto, ao defender uma plena participação na sociedade e a igualdade de condições para todas as pessoas, a LBI adota, expressamente, o compromisso de efetivar uma gama de direitos fundamentais, dentre os quais, a educação.

Há dispositivos que, indiretamente, contribuem para a efetivação do direito à educação das pessoas com deficiência, como, por exemplo, o artigo 4º (BRASIL, 2015a), segundo o qual todas as pessoas com deficiência possuem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo vedada qualquer espécie de discriminação; e o artigo 8º, que preconiza ser dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à educação, entre outros.

Não obstante, a LBI dedicou o Capítulo IV de seu Título II (dos Direitos Fundamentais), integralmente, ao direito à educação, esboçando nos artigos 27, 28 e 30 as normas regentes da educação inclusiva. Registra-se que o artigo 29 foi vetado<sup>4</sup>, em sua redação integral, permanecendo o texto dos demais dispositivos.

---

<sup>4</sup> O texto vetado, correspondente à redação integral do artigo 29, diz respeito à obrigatória reserva de vagas para estudantes com deficiência, por curso e turno, em instituições públicas federais e privadas, nos processos seletivos para ingresso nos cursos de formação inicial e continuada, de qualificação profissional, de educação profissional técnica de nível médio, de educação profissional tecnológica e de graduação e pós-graduação. Foram dadas as seguintes razões ao veto: “Apesar do mérito da proposta, ela não trouxe os contornos necessários para sua implementação, sobretudo a consideração de critérios de proporcionalidade relativos às características populacionais específicas de cada unidade da Federação onde será aplicada, aos moldes do previsto pela Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012. Além disso, no âmbito do Programa Universidade para Todos - PROUNI o governo federal con-

Segundo o artigo 27 da LBI (BRASIL, 2015a), a pessoa com deficiência possui direito à educação, restando assegurados o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e o aprendizado ao longo de toda a vida, para alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Assegurou, ainda, o referido dispositivo (BRASIL, 2015a, art. 27), que é dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.

O artigo 28, por sua vez, prevê incumbências ao poder público, no sentido de assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, modalidades e respectivo aprimoramento; projetos pedagógicos; medidas individualizadas e coletivas de acesso, permanência, participação e aprendizagem nas instituições de ensino, inclusive no que tange à educação profissional e tecnológica; pesquisas para o desenvolvimento de novos métodos e recursos pedagógicos; formação de professores; ensino bilíngue, em Libras e pelo sistema Braille; acessibilidade; entre outros (BRASIL, 2015a).

Restou ao artigo 30 (BRASIL, 2015a) prever as medidas a serem adotadas nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos pelas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas.

Dentre as determinações do artigo 28 (BRASIL, 2015a), atribuídas ao poder público, merece destaque aquela prevista no inciso XXIII, prevendo a “articulação intersetorial na implementação de políticas públicas”. Da mesma forma, registra-se o contido no parágrafo 1º deste artigo, determinando que às instituições privadas, de qualquer nível e modalidade de ensino, é vedada a

---

cede bolsas integrais e parciais a pessoas com deficiência, de acordo com a respectiva renda familiar.” (BRASIL, 2015b)

cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento das determinações da LBI.

O texto da LBI, por mais recente que seja, apresenta “soluções” preconizadas, há muito, pelos estudiosos da matéria. Ao mesmo tempo, consubstancia-se em uma política legislativa inovadora, ao compilar um complexo feixe de obrigações imputáveis a órgãos públicos e privados.

Com vigência a partir de janeiro de 2016, com divulgação incipiente e polêmicas já geradas<sup>5</sup>, o Estatuto da Pessoa com Deficiência apresenta uma proposta que, dependendo das políticas desempenhadas, pode se constituir em um grande passo na caminhada rumo à efetivação do direito à educação para todas as pessoas, para que se tornem dignas e iguais em direitos.

## 5 CONCLUSÃO

Em atendimento às determinações constitucionais e infraconstitucionais, o Estado brasileiro desempenha uma série de obrigações sociais para com a população. Considerando-se a atuação estatal por meio de atividades administrativas, jurisdicionais e legislativas, políticas públicas são veiculadas nas mais diversas esferas por intermédio do Poder Público.

São inerentes à atuação estatal prestações com caráter vinculativo, subordinadas a determinações legais e constitucionais. No atual Estado social, principalmente, são realizadas muitas prestações positivas, com o objetivo de efetivar os direitos constitucionais fundamentais.

Não obstante se classifiquem os direitos de primeira dimensão como negativos e os de segunda dimensão, como positivos, é necessá-

---

<sup>5</sup> A título de exemplo, pode ser referida a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5357, ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) contra dispositivos da LBI que tratam de obrigações dirigidas às escolas particulares, demanda em que foram admitidos como *amici curie* entidades como a Organização Nacional de Cegos do Brasil (ONCB), Federação das Fraternidades Cristãs de Pessoas com Deficiência do Brasil (FCD/BR), Federação Nacional da Apaes (FENAPAES) e Associação Nacional do Ministério Público dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPI), figurando como Relator o Min. Edson Fachin (BRASIL, 2015c).

rio que uns complementem os outros para uma verdadeira concreção. O direito à educação, por exemplo, embora vislumbrado tradicionalmente como passível de efetivação com prestações positivas, é essencial para a consagração do direito à liberdade, que se configura com a atuação negativa por parte do Estado, ou seja, com a sua abstenção.

Da mesma forma, o direito à educação relaciona-se intimamente com a dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Sob esse ponto de vista, embora seja considerado um direito social, veiculado por meio de um agir positivo do Estado, a efetividade do direito à educação propicia o exercício das liberdades e da dignidade pela pessoa humana, em todos os seus aspectos.

Por tudo isso, é estreita a relação existente entre políticas públicas e a realização do direito fundamental à educação, em virtude da demanda de prestações positivas por parte do Estado a serem veiculadas e efetivamente implementadas por meio de políticas, sejam elas legislativas, administrativas ou, ainda, por meio da jurisdição.

Além de se caracterizarem como instrumentos de ação, envolvendo processos decisórios, ciclos e diversos atores, as políticas públicas possuem como característica acompanhar as necessidades sociais, sendo essenciais para a efetivação do direito à educação. Percebe-se, por exemplo, uma série de medidas adotadas, de forma interligada e complementar, entre União, Estados e Municípios para que se alcancem melhores estatísticas de acesso e permanência nas instituições escolares.

A educação, porém, vai além desses fatores de avaliação; deve constituir-se em verdadeiro e eficaz meio de conhecimento, propiciando opções de escolha para uma vida melhor por todos os cidadãos. Trata-se de direito fundamental, subjetivo, que se reflete em verdadeiro alicerce para o crescimento pessoal, profissional e social, ou seja, um legítimo passaporte para a cidadania.

Significa dizer que o direito à educação, quando exercido plenamente, é imprescindível à própria preservação do direito às liberdades, em todos os seus aspectos – embora tenha sido concebido como um direito social, ocupando uma segunda geração ou dimensão.

O direito à educação deve ser prestado a todas as pessoas, independente das necessidades de cada um, ante o seu caráter de fundamentalidade. Quando se trata de pessoas com necessidades especiais, entretanto, o tema adquire uma maior relevância, pois é muito comum àqueles com deficiência manterem-se à margem de uma educação de qualidade.

O Estado possui relevante papel na efetivação desse direito. Para tanto, no cumprimento dos ônus que lhe são inerentes, costuma promover um “sem-fim” de políticas nas mais diversas esferas, restando averiguar se tais políticas são aptas a promover a inclusão.

Em âmbito legislativo, como forma de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania, figura a Lei n. 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência. A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) é política legislativa que afeta, sobremaneira, a prestação do direito à educação, pois prevê dispositivos de atuação direta por entes públicos e privados, além de condutas repressivas para o caso de não cumprimento dos ditames trazidos pela Lei.

Com vigência a partir de janeiro de 2016, a LBI foi lançada em um contexto em que muito se debate a inclusão escolar, tanto pelos entes federativos quanto pela iniciativa privada – carecendo-se, porém, de resultados efetivos. Com vistas a esse fim, a LBI inovou em alguns dispositivos, como naqueles em que se prega o máximo desenvolvimento possível dos talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais das pessoas com deficiência, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Para os fins da LBI, considera-se pessoa com deficiência aquela que possui impedimento, de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, impedimento este que, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Ao dedicar parte de suas previsões, direta ou indiretamente, à busca de efetivação do direito à educação para as pessoas com deficiência, a LBI constitui -se, por si só, em importante mecanismo. Independentemente do que o tempo demonstrará quanto ao cumprimento das suas determinações, o texto legal preceitua importantes medidas assecuratórias de direitos e a atuação repressiva em caso de descumprimento.

Para que haja a inclusão de pessoas com necessidades especiais e seu efetivo acesso à educação, não basta tornar as instituições escolares receptivas fisicamente, com rampas de acesso, banheiros e salas de aula aptas a permitir a livre circulação das pessoas com deficiência física. Tampouco basta propiciar recursos físicos e estruturais para a inclusão dos deficientes no ensino regular, como professores conhecedores de Libras e linguagem de sinais, para alunos com deficiência cognitiva, surdez, cegueira, etc.

Necessário se faz promover a verdadeira inclusão, no sentido humano da palavra, vinculada a valores como igualdade e dignidade da pessoa humana. Assim, a LBI contribui de forma relevante para a efetivação do direito à educação, pois determina a atuação de entes públicos e privados de forma não discriminatória em toda e qualquer situação.

Objetiva-se, com a LBI, proteger a pessoa com deficiência de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante, especialmente a criança, o adolescente, a mulher e o idoso que apresentem deficiência.

Revela-se, nesse ponto, o marco determinante da contribuição dessa política legislativa para a efetivação do direito à educação: uma desi-

gual (e privilegiada) proteção aos desiguais, como forma de promoção do direito à igualdade no seu verdadeiro sentido, para assegurar a dignidade da pessoa humana com deficiência, por intermédio do saber.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: Courtis, Christian; Santamaría, Ramiro Ávila. La protección judicial de los derechos sociales. 1ª ed. V&M Gráficas. Quito, Ecuador: 2009. P. 3-29.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed., 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. In: Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2001. P. 32-43. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/441>. Acesso em: 06.ago.2015.

BAEZ, Narciso Leandro Xavier; MOZETIC, Vinicius Almada. A morfologia das teorias universalistas dos Direitos Humanos Fundamentais. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SANDKÜHLER, Hans Jörg; HAHN, Paulo (org.). Níveis de efetivação dos direitos fundamentais e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2013.

BAPTISTA, Tatiana W. F.; REZENDE, Mônica. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. P.138-172. Disponível em: <http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-5.pdf>. Acesso em: 29.out.2015.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06 jan.2016.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm). Acesso em: 10 nov.2015.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem de veto n. 246, de 6 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-246.htm). Acesso em: 10 nov.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5357. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 02 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5357&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: 08 jan.2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>. Acesso em: 05.ago.2015.

CESAR, Raquel Coelho Lenz; VIANA, Mateus Gomes. Direito à educação no Brasil: exigibilidade constitucional. In: XV Encontro de Iniciação à Pesquisa, 2009, Fortaleza. Encontro de Iniciação à Pesquisa. Fortaleza: Unifor, 2009. v. 1. pp. 1-6. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/linha\\_educacao?page=22](http://www.egov.ufsc.br/portal/linha_educacao?page=22). Acesso em: 04.mar.2015.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. In: Revista Jurídica Virtual. Vol. 5, n. 57. Fev.2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_57/Artigos/Art\\_Emerson.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_57/Artigos/Art_Emerson.htm). Acesso em: 03.mar.2015.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed, rev. et ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, pp. 45-103.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

PROCOPIUCK, Mario. Origens e Fundamentos da Administração Pública. In: Procopiuck, Mario. Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 10-15.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2007, pp. 65-86.

# EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO COM A PREVENÇÃO DA EVASÃO ESCOLAR POR MEIO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF

## *EFFECTIVE THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION WITH THE PREVENTION OF EVASION SCHOOL THROUGH THE BAG FAMILY PROGRAM CONDITIONALITIES - PBF*

Sônia Maria Cardozo dos Santos<sup>1</sup>

**Resumo:** Este estudo refere-se ao direito fundamental à educação. Tem como objetivo verificar se o Programa Bolsa Família - PBF está contribuindo para a efetivação do direito fundamental social à educação. Esta pesquisa tem grande relevância, tendo em vista que é essencial que os alunos dos 4 aos 17 anos (ensino obrigatório) façam-se presentes no sistema de ensino para que ocorra o ensino-aprendizagem. Neste estudo, por meio da aplicação do método dedutivo, busca-se compreender se ocorre a efetividade do direito fundamental à educação por meio do Programa Bolsa Família. Para uma melhor compreensão da temática são apresentados três tópicos nos quais se trata do direito à educação como direito fundamental social, da evasão escolar e políticas públicas para sua prevenção, bem como das condicionalidades do Programa Bolsa Família para permanência no sistema de ensino e efetivação do direito à educação.

**Palavras-chave:** Direito à educação. Prevenção à evasão escolar. Crianças e adolescentes.

**Abstract:** *This study refers to the fundamental right to education. Aims to determine whether the Bolsa Família Program - PBF is contributing to the re-*

---

<sup>1</sup> Mestranda da UNOESC em Direito. Especialista em Direito Público e Novos Direitos; em Controle da Gestão Pública; em Políticas Públicas e Sociais da Criança e do Adolescente. Oficial da Infância e da Juventude - Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina;soniaestudos@gmail.com

*alization of the fundamental social right to education. This research has great relevance, given that it is essential that students from 4 to 17 years (compulsory education) to make themselves present in the education system so that teaching and learning. In this study, through the application of the deductive method, we seek to understand whether there is the effectiveness of the fundamental right to education through the Bolsa Família Program. For a better understanding of the subject are presented three topics in which it comes to the right to education as a fundamental social right, truancy and public policies for prevention, as well as the conditionalities of the Bolsa Família to stay in the education system and effectiveness of right to education.*

**Keywords:** Right to education. Prevention of truancy. Children and adolescents.

## 1 INTRODUÇÃO

A educação possui três aspectos: acesso, permanência e sucesso (qualidade e êxito). O tema desta pesquisa é o direito de permanência de crianças e adolescentes de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos no sistema de ensino. Esse aspecto é importante ser tratado, pois de nada adianta que o aluno ingresse na escola (seja matriculado), se ele abandonar os estudos sem concluí-los.

Procedeu-se à pesquisa referente à permanência dos adolescentes na escola, com o objetivo de verificar se o Programa Bolsa Família, através de seu condicionante de exigência de frequência na escola, está contribuindo para a eliminação ou redução da evasão escolar. Isso para que seja possibilitado não só o acesso à educação, mas também a garantia da sua permanência na escola.

O Programa Bolsa Família é na sua essência um programa de renda mínima e não um programa exclusivo para a verificação da frequência escolar. Mas esse programa também exige contrapartida em relação à educação e à saúde por parte dos beneficiados, respeitadas suas características.

Será objeto de análise não o Programa Bolsa Família na totalidade de seus objetivos, mas somente quanto a exigência de frequência escolar. É relevante abordar a matéria referente à permanência na escola que apresenta como outra face a evasão escolar em decorrência da importância crescente do tema direito à educação.

O presente estudo utilizará o método dedutivo e buscará responder ao problema de pesquisa: “O Programa Bolsa Família por meio de sua condicionalidade de frequência escolar contribui para a efetivação do direito à educação combatendo a evasão escolar?”

A educação é um direito fundamental social que, em muitos casos, não é efetivado em função da evasão escolar. Todos os níveis e etapas de ensino<sup>2</sup> merecem ser melhorados para garantir o direito à educação, porém o ensino fundamental e o ensino médio têm maior enfoque por se tratar de crianças e de adolescentes, pessoas em fase de desenvolvimento.

O tema que será tratado sobre o direito à permanência da criança e do adolescente no sistema de ensino com a análise do Programa Bolsa Família visa possibilitar que se realize o seu direito à educação. Assim, a busca da efetividade do direito fundamental social à educação com condições que viabilizem a permanência dos alunos na escola é o desafio tratado no decorrer desta pesquisa.

## 2 DIREITO À EDUCAÇÃO

Mesmo em épocas anteriores às declarações internacionais de direitos humanos, a educação esteve presente na história da humanidade em diferentes locais e contextos. Os diversos documentos internacionais referentes aos direitos humanos foram elaborados para contribuir com a

---

<sup>2</sup> Conforme a LDB, o sistema escolar no Brasil é dividido em dois níveis distintos, a saber: **compreende educação básica**; o ensino infantil, fundamental e médio. **O nível superior** compreende a graduação, pós-graduação, os cursos de extensões e os sequenciais conforme art. 21 (BRASIL, 1996, p. 8).

efetivação destes direitos em cada Estado. No que tange à temática em tela, as declarações de direitos humanos buscaram difundir a ideia de que todos os seres humanos tem direito à educação.

Inicialmente cabe destacar a Declaração de Direitos da Virgínia de 15 de maio de 1776 como o primeiro documento na história ocidental que tem um catálogo específico de direitos humanos e do cidadão. Outro impulso para os direitos humanos ocorreu em Paris em 1789 com a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (SCHWARZ, 2011, p. 21).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup> (ONU, 1948, p.1) traz um extenso rol de direitos humanos, e dentre eles, no seu preâmbulo, o direito à educação. Essa declaração<sup>4</sup> foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas - ONU, em Paris, em 10 de Dezembro de 1948. Desde então, muitos Estados a tem utilizaram como exemplo para suas constituições, bem como serviu de inspiração para outros documentos internacionais na área de direitos humanos. O mesmo documento (ONU, 1948, p. 5) traz, no seu art. 26, que toda pessoa tem direito à instrução.<sup>5</sup>

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>6</sup> (OEA, 2016, p. 2-3) de abril de 1948, no art. XII, enuncia a educação como

---

<sup>3</sup> A Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do **ensino e da educação**, por promover o respeito a esses direitos e liberdades [...]. (ONU, 1948, p. 1, grifos nossos).

<sup>4</sup> Existem outras Declarações de Direitos Humanos que também se apresentam como universais: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948; as Declarações do Islã e dos Povos da África, de 1981, a Carta Árabe de Direitos Humanos, de 1994 e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000. (BAEZ, MOZETIK, 2013, p. 18-19).

<sup>5</sup> Artigo 26. 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a **compreensão**, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ONU, 1948, p. 5, grifos nossos).

<sup>6</sup> Artigo XII. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. (OEA, 2016, p. 2-3).

um direito de todos, inspirada nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana.

A Declaração Universal dos Direitos da Criança<sup>7</sup> (ONU, 1959, p. 1), de 20 de novembro de 1959, não se limita a enunciar o direito à educação, mas também estabelece alguns parâmetros para seu exercício. Entre eles a gratuidade ao direito à educação, a promoção da cultura e da igualdade de oportunidades. Também traz quem deve prover esse direito: os pais e a autoridade pública.

O Brasil aderiu em 16 de dezembro de 1966 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>8</sup> (BRASIL, 1992, p. 5). Este documento somente passou a fazer parte da legislação brasileira em 1992, a partir do Decreto nº 591, que estabelece, no seu art. 13, o direito de toda pessoa à educação, bem como que esta promova o pleno desenvolvimento humano.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/1988 trouxe novas perspectivas para efetivar o direito à educação. A Carta Constitucional estabelece que a educação será efetivada com a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, bem como progressiva universalização do ensino médio gratuito.

A educação é um direito fundamental social que tem assento na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>9</sup> e nos direitos sociais em seu art. 6º. O direito à educação é considerado um direito funda-

---

<sup>7</sup> Princípio 7º: A criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada uma educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais. A criança terá ampla oportunidade para brincar e divertir-se, visando os propósitos mesmos da sua educação; a sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo deste direito. (ONU, 1959, p. 1)

<sup>8</sup> Art. 13: "1. Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais". (BRASIL, 1992, p. 5).

<sup>9</sup> Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

mental social como resultado, dentre outros, da doutrina, dos pactos e dos documentos internacionais adotados após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>10</sup>. Isso contribuiu para dividir os direitos humanos em duas distintas categorias: direitos sociais, econômicos e culturais e, por outro lado, direitos civis e políticos.

Bobbio (2004, p. 24) entende que há “liberdades” correspondentes aos direitos garantidos pelo Estado através da sua não intervenção e de outro lado existem “poderes” que são aqueles direitos que necessitam da intervenção do Estado para que possam ser efetivados. Para o autor, estes últimos que requerem a atuação do Estado, são direitos sociais.

Alexy (2015, p. 433) classifica os direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos a prestações. Os direitos de defesa visam proteger a liberdade do indivíduo contra a intervenção do Estado (ações negativas ou abstenção do Estado). Por outro lado, os direitos a prestações compreendem a ação positiva do Estado.

Conforme Alexy (2015, p. 433-434), pode-se ter um conceito mais amplo de prestações estatais positivas incluindo também os direitos com status negativo. A segurança pública precisa de investimentos e tem variados custos com veículos, equipamentos, armas, vencimentos dos servidores públicos que atuam na área, dentre outros. A garantia do direito ao voto exige no processo das eleições, e até fora dele, uma estrutura física, pessoal, equipamentos, etc. Mesmo sendo garantidores da liberdade e da democracia, considerados de status negativo, representam custos para o Estado.

Direitos sociais tidos como direitos a prestações não podem sofrer obstacularização a sua efetivação. Até porque há um compromisso constitucional para a sua concretização, sejam direitos civis, políticos ou sociais.

---

<sup>10</sup> Existem outras Declarações de Direitos Humanos que também se apresentam como universais: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948; as Declarações do Islã e dos Povos da África, de 1981, a Carta Árabe de Direitos Humanos, de 1994 e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000. (BAEZ, MOZETIK, 2013, p. 18-19).

Do mesmo modo, a classificação em direitos civis e sociais foi indevidamente utilizada para coibir a efetivação dos direitos sociais. Diante das características da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos (ROCHA, RIBEIRO, 2015, p. 556), há atualmente o reconhecimento de que toda pessoa humana necessita da concretização de ambos os direitos.

Dentre os diversos direitos fundamentais, o direito à educação é importante para garantir os demais direitos do ser humano. Proporciona condições para exercer o direito à liberdade nas mais diversas esferas, como por exemplo, liberdade de escolha de profissão, de modo de vida e como cidadão no exercício de decisão os rumos do país.

A pessoa que teve acesso à educação cuida melhor de sua saúde. Ela tem mais saúde, seja pelo consequente aumento de renda, bem como pelo aumento de conscientização e cuidados para manter-se saudável. A educação reflete de forma direta no salário das pessoas, pois a cada ano a mais de estudos, geralmente terá maior renda.

A educação é um direito fundamental social e um dos pressupostos para o desenvolvimento do país. O direito à educação deve ter eficácia social, isso é, além de sua eficácia jurídica precisa ter também eficácia fática. E para a efetivação desse direito garantido pela Constituição, necessita-se de ações governamentais realizadas por meio de políticas públicas.

Há por um lado a obrigatoriedade do Estado no oferecimento do serviço público de educação e por outro existe o dever da família e do estudante. É preciso que aconteça o comprometimento do aluno com os estudos e com a sua frequência. Isso porque no ensino presencial, para que ocorra a aprendizagem, é essencial a frequência do aluno às aulas. A família deve providenciar para que o aluno se faça presente nas aulas.

O fato de que grande parte das crianças e adolescentes não completam o ensino médio e muitos nem sequer, o ensino fundamental, autorizam a criação de políticas específicas para este fim. O acesso, a permanência e o êxito quanto à escolaridade obrigatória é um direito de toda

criança ou adolescente de 4 a 17 anos de idade. O Estado também deve oferecer a educação para aqueles que não completaram os estudos em idade normal.

A implementação de políticas públicas e programas preventivos, que garantam a permanência da criança e do adolescente no sistema de ensino, é dever do Estado e se mostra indispensável para a efetivação do direito à educação.

### 3 EVASÃO ESCOLAR E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUA PREVENÇÃO

A Constituição brasileira de 1988<sup>11</sup> prevê, no art. 208, o direito de todos à educação e do dever do Estado e da família quanto a esta. E ainda, isso deverá ocorrer com a colaboração da sociedade. Também prevê, a priorização da educação para crianças e adolescentes com a obrigatoriedade da disponibilização pelo Estado de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. Entende-se que nesta etapa do desenvolvimento, a educação é ainda mais necessária.

A Carta Constitucional Brasileira<sup>12</sup> estabelece no seu art. 205 que a educação é direito de todos, mas também é dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade. Além disso, há legislação infraconstitucional relevante para o direito à educação que é a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, conhecida como LDB - Lei de diretrizes e bases que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

---

<sup>11</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009) [...].

<sup>12</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A lei de diretrizes e bases (LDB)<sup>13</sup> no seu art. 5º, incisos I e II prevê que os municípios e estados devem recensear todo ano as crianças e adolescentes em idade escolar. Também jovens e adultos que não concluíram a educação básica, incluindo a obrigação de fazer-lhes a chamada pública. Esta legislação visa oportunizar a inserção ou o retorno dos que não estão exercendo o seu direito à educação. Busca-se dessa forma concretizar o acesso à educação.

A LDB<sup>14</sup> também trata do aspecto da permanência na escola no art. 5º, III. Ali estabelece que o poder público, na esfera de sua competência, deve atuar junto aos pais ou responsáveis em prol da frequência escolar. A matrícula e a frequência obrigatórias estão diretamente ligadas ao combate da evasão e da não-frequência escolar. A finalidade é evitar que a evasão escolar ocorra. A não efetivação do direito à educação pode levar à perda da única oportunidade disponível para que milhões de crianças e adolescentes rompam com a miséria transmitida e geração em geração.

Apesar da previsão constitucional, existem graves problemas de evasão ou abandono escolar no Brasil que interferem nos direitos de cada pessoa e também causam óbices ao desenvolvimento do país. Segundo a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, a média de anos de estudo da população brasileira é baixa, sendo em torno de seis anos de escolarização (BRASIL, 2010, p. 67).

Atualmente, o direito à permanência na escola e consequente combate à evasão escolar não é mais uma questão exclusiva da escola. Esse problema transformou-se em uma questão social visível, inclusive destacando-se negativamente no panorama internacional. O Fundo das Nações Uni-

<sup>13</sup> Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo. § 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; II - **fazer-lhes a chamada pública**; (BRASIL, 1996, p. 2-3, grifos nossos).

<sup>14</sup> Art. 5º [...] III - **zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola**. (BRASIL, 1996, p. 3, grifos nossos).

das para a Infância (UNICEF, 2014, p. 1) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação divulgam estudo que aponta a existência de 3,7 milhões de crianças e adolescentes no Brasil que se encontram fora da escola.

No Brasil, as estatísticas dão conta de que menor renda familiar implica em maiores dificuldades para a efetivação do direito à educação. Das crianças com idade superior a recomendada<sup>15</sup>, 62,02% é de famílias com renda familiar per capita de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Há um percentual menor de crianças com renda familiar per capita superior a dois salários mínimos, correspondendo a taxa de 11,52% (UNICEF, 2016, p. 1).

Causa preocupação o fato de que aqueles que mais necessitariam ter o direito à educação efetivado, não o tem. Isso tem levado ao que se convencionou chamar de pobreza intergeracional. As famílias pobres reproduzem a pobreza para os seus descendentes com um círculo vicioso aparentemente interminável, mas que pode ser interrompido por meio de políticas públicas adequadas e eficientes.

Dos adolescentes com idade entre 15 e 17 anos, mais de 1,5 milhão estão fora da escola (14,8% dessa população). Em termos proporcionais, a região com mais adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola é a Sul (17,1%), seguida da Centro-Oeste (16,7%) (UNICEF, 2016, p. 1).

Há que se salientar a existência desse grande número de adolescentes evadidos do sistema de ensino nos estados do sul do Brasil: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Muitas vezes considera-se problemática, equivocadamente, somente a educação em regiões menos desenvolvidas como o norte e o nordeste, porém está demonstrado que no sul também há muito que se corrigir quanto às políticas públicas e o direito à educação.

---

<sup>15</sup> Idade superior a recomendada significa que a criança ou adolescente encontra-se em atraso em relação aos colegas da mesma idade. Isso sinaliza que ocorreu reprovação e o aluno não alcançou a aprendizagem esperada para aquela idade. A distorção entre a idade e a série (ano) é um fator de risco que pode levar a evasão escolar.

O Ministério da Educação<sup>16</sup> elencou como uma das metas do decênio (2011 a 2020), a universalização dos 9 anos de estudo para a faixa etária de 6 a 9 anos. (BRASIL, 2016, p. 7). E ainda elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de forma a alcançar no mínimo de 12 anos de estudo (BRASIL, p. 54).

Segundo nota técnica do Ministério de Educação (BRASIL, 2016, p. 65) a erradicação do analfabetismo depende da continuidade nos estudos. Campanhas de curta duração, por exemplo de oito ou nove meses não são a solução. É necessário que o aluno permaneça na escola por mais tempo para que ocorra a alfabetização.

Para que seja prevenida a evasão escolar e, em sua outra face, garantida a permanência necessita-se não somente de leis, mas também da intervenção do Poder Executivo. É preciso que este execute políticas públicas para esta finalidade.

A política pública origina-se da ciência política e o interesse pela primeira, tem crescido na ciência jurídica. Segundo Bucci (2001, p. 6) há uma íntima relação entre direito e política. Salienta que nos Estados Unidos ocorre, faz muito tempo, a proximidade entre os estudos jurídicos e as políticas públicas. No Brasil, ainda está incipiente a questão das políticas públicas. Os diversos instrumentos de participação popular, como os conselhos municipais de direitos, bem como os estaduais, ainda necessitam de aprimoramento.

Considera-se que as políticas públicas estão num plano mais operacional da ciência jurídica, mas também exigem discernimento e apuro técnico dos conceitos para a concretização dos direitos. A efetivação de um direito perpassa as diversas fases da política pública, que inicia com a sua inclusão na agenda, continua com a elaboração de alternativas para o

---

<sup>16</sup> Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional (BRASIL, 2010, p. 54).

problema, a tomada de decisão com a escolha das ações, a implementação com a execução das ações e finalmente, a avaliação (BUCCI, 2015, p. 12).

A efetivação dos vários direitos e dentre eles, do direito à educação, concretiza-se, muitas vezes, sem uma decisão judicial. O direito não necessita ser sempre jurisdicionalizado, pois pode ser implementado diretamente por meio de políticas públicas do Poder Executivo. O mesmo o fará em cumprimento à legislação derivada do Poder Legislativo, bem como de decretos. O Poder Judiciário poderá ter que decidir sobre essas políticas públicas, se se mostrar necessário.

A não efetivação do direito à educação, entre outros, pela impossibilidade da permanência de crianças e adolescentes no sistema de ensino é um empecilho para o desenvolvimento humano, social e econômico do Brasil. Objetivando sanar este grave problema da evasão escolar são executadas políticas públicas que buscam a efetivação do direito à educação.

Pode-se elencar alguns programas para prevenção da evasão escolar, como os desenvolvidos nos estados do sul do país. Em ação conjunta, participam o Ministério Público Estadual, o Poder Judiciário, o Poder Executivo (Secretaria de Estado de Educação, professores, diretores e o Conselho Tutelar). Denomina-se, este programa, no Rio Grande do Sul, FICAI (Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente), em Santa Catarina, APOIA (Aviso por Infrequência de Aluno) e no Paraná, FICA (Ficha de Comunicação do Aluno Ausente).

Há também programas executados exclusivamente pelo Poder Executivo voltados para o transporte escolar, a alimentação escolar e a transferência de renda, este último representado pelo Programa Bolsa Família. Este programa é federal e desenvolvido em conjunto pela União, estados, Distrito Federal e os municípios. Os vários entes são co-responsáveis pela implementação do programa, fornecendo dados e condições para combate à pobreza, à exclusão social e evasão escolar. O Programa Bolsa Família será abordado, na sequência, com mais detalhes.

#### 4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CONDICIONALIDADE PARA PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO

No ano de 2004, foi criado o Bolsa Família<sup>17</sup> que é um programa de renda mínima<sup>18</sup> a exemplo dos existentes em outros países e que integram tratados internacionais. A erradicação da pobreza é um dos objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988.<sup>19</sup>

O Programa Bolsa Família além de ser um programa que busca erradicar a situação de extrema miséria da população também tem os chamados condicionalidades. Ou seja, para permanecer no programa a pessoa e/ou família precisa preencher alguns requisitos na área de educação e saúde.

Estes mecanismos denominados condicionalidades estão previstas no artigo 3º da Lei 10.836/2004 que criou o PBF.<sup>20</sup> Os beneficiados deste programa, conforme suas características, deverão realizar o exame pré-natal, realizar acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, ter frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular e outras se previstas em regulamento.

No que tange ao direito à educação, o que impacta diretamente é o mecanismo de exigência da frequência escolar. Ela é de 85%, isto é acima dos demais alunos que tem que apresentar a frequência mínima de

<sup>17</sup> O Programa Bolsa Família foi criado por meio da Lei nº 10.836 em 9 de janeiro de 2004. O Decreto que regulamentou essa lei foi o de nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

<sup>18</sup> Na Europa, do ano de 1933 em diante, vários países instituíram programas de renda mínima. Os programas de renda mínima surgiram no século XX, nos países desenvolvimento. como uma consolidação do Estado de bem estar . O objetivo dos programa de renda mínima é criar uma proteção social para as populações mais necessitadas por meio de uma transferência de renda complementar (ZIMMERMANN; SILVA, 2008, p. 1-3).

<sup>19</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>20</sup> Art. 3º - A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento (BRASIL, 2004, p. 2).

75%. Infere-se que este maior tempo do aluno no estabelecimento de ensino resultará em melhores condições de ensino-aprendizagem.

No ano de 2007, os municípios confirmaram o seu compromisso no acompanhamento da condicionalidade em educação, comprometendo-se com o envio dos registros da frequência escolar regularmente ao Ministério da Educação e Cultura - MEC. Isso ocorreu por meio do Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação” consubstanciado no decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007.

O decreto nº 6.094/2007,<sup>21</sup> em seu artigo 2º, dispõe sobre as diretrizes para participação da União com incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados dos respectivos sistemas de ensino. Esse diploma legal traz no item II sobre frequência escolar e no V referente o combate à evasão. Frisa-se que a escola deverá efetuar o acompanhamento individual da frequência escolar, bem como buscar os motivos da não-frequência e empreender esforços para superá-los, buscando combater a evasão escolar.

Esta pesquisa, concentra-se em verificar se o Bolsa Família está contribuindo para a efetivação do direito à educação, por meio da prevenção à evasão escolar. Os demais objetivos do PBF relacionam-se à garantia de renda mínima combatendo a fome e promovendo acesso a outros serviços públicos como, por exemplo, o direito à saúde. Tais objetivos, não serão objeto de análise desta pesquisa.

Mostra-se importante a inserção da condicionalidade da frequência escolar no Programa Bolsa Família, tendo em vista o benefício proporcionado pela educação. Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, Barbosa Filho e Pessoa (2008, p. 21) calcularam que a taxa interna

---

<sup>21</sup> Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; [...], V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

de retorno (TIR) da educação ao ano é em torno de 15%. A educação contribui, dentre outros, com o aumento de renda das pessoas e proporcionando mais saúde.

Quanto à prevenção da evasão escolar relacionada com o Programa Bolsa Família, encontram-se pesquisas com diferentes metodologias e prismas de análise. Foram selecionados alguns estudos julgados relevantes para serem comentados.

Diversos estudos apontam os motivos da não permanência no sistema de ensino. A renda não é único motivo que enseja a evasão escolar. Neri (2009, p. 5-7), coordenador de estudos patrocinados pela Fundação Getúlio Vargas, elenca vários motivos da evasão escolar. A falta de renda é apontada como causa da evasão escolar com 27%, a dificuldade de acesso à escola com 10,9 %, a falta de interesse com 40,3% e outros motivos correspondem a 21,7%. Nestes outros motivos está incluída a gravidez precoce com um percentual elevado.

No estudo analisado, chama a atenção o fato de que a falta de renda não é motivo preponderante, pois existem outras motivações relacionados à evasão escolar. Além das questões econômicas, há outros fatores que interferem no acesso, permanência e êxito no sistema escolar. Pode-se citar, a quantidade de anos de estudos dos genitores, a presença destes ou não no lar, o valor dado à educação pela família e comunidade onde está inserida a criança ou o adolescente, dentre outros.

Alencar (2007, 3-9) em análise do Programa Bolsa Família calculou o risco de abstenção escolar e do risco de evasão escolar. O primeiro é aquele que ocorre quando a pessoa nem sequer matricula-se na escola. O segundo é aquele em que o indivíduo abandona a escola. Como resultado da sua pesquisa, o Programa Bolsa Família atualmente em uso revelou-se como 49,3% eficiente quanto ao combate da abstenção escolar e 53,2% eficiente no enfrentamento da evasão escolar. O autor mostra que o PBF poderia ser melhorado por meio da alteração dos critérios de seleção dos beneficiários.

O próprio Governo Federal (BRASIL, 2015, p. 1), ao divulgar os resultados do PBF e relacionando-o à diminuição da evasão escolar afirma que um dos motivos que contribui para a frequência escolar da população de baixa renda é o Bolsa Família. Note-se que é um deles, e portanto não o único motivo.

Brandão, Pereira e Dalt (2013, p. 215-232) realizaram pesquisa qualitativa sobre percepções do cotidiano escolar obtiveram o entendimento dos entrevistados referente o Programa Bolsa Família nas cinco regiões do Brasil. Quase a totalidade dos entrevistados apontaram melhoras na frequência de crianças e adolescentes e diminuição da evasão escolar. Indicaram, dentre outros, como pontos positivos, as melhorias no controle da família sobre a frequência e a articulação intersetorial entre diversas políticas públicas que podem favorecer o aluno.

Algumas vezes, a família obriga seus filhos a frequentar as aulas, pois precisam do valor recebido do PBF para alimentar-se. Os entrevistados dizem ainda que em primeiro lugar o aluno precisa estar presente na escola. E esta presença dele, é uma oportunidade para que a escola busque o comprometimento do aluno. No aspecto negativo é trazida a questão da indisciplina, a falta de melhora na qualidade da educação, a piora dos índices da escola e a ausência de compromisso do aluno com a sua própria aprendizagem (BRANDÃO; PEREIRA; DALT, 2013, 217-228).

Os estudos mostram aspectos positivos e negativos do PBF. Quanto ao Programa Bolsa Família, não há uma unanimidade dos pesquisadores, ou mesmo da população, quanto ao mesmo. Embora nem todos elogiem o sucesso do Programa Bolsa Família ou o apoiem, em geral, admite-se que há contribuição do mesmo para a permanência do aluno no sistema de ensino e para a diminuição da evasão escolar.

A quantificação da influência na prevenção a evasão escolar restou prejudicada nos estudos realizados. Foi possível concluir que o Programa Bolsa Família tem influência positiva quanto a uma parcela da população

em situação de vulnerabilidade socioeconômica para que permaneçam na escola, porém não foi possível quantificar quanto seria esta interferência.

É importante lembrar que além dos atendidos pelo Programa Bolsa Família, há outras crianças e adolescentes que não são seu público-alvo, mas também têm ocorrência de infrequência e evasão escolar (ou ao menos propensão para estas). Assim, o problema da evasão escolar ultrapassa o âmbito de atuação do PBF.

Nesta pesquisa verificou-se a importância do Programa Bolsa Família na prevenção da evasão escolar, mas também limitações para a quantificação desse seu êxito. Verificou-se que além de melhorias no PBF, faz-se necessário o aperfeiçoamento das políticas que influenciam na diminuição da evasão escolar, sejam elas educacionais ou não.

## 5 CONCLUSÃO

Há diversos estudos que mostram a contribuição do Programa Bolsa Família na prevenção da evasão escolar e que o mesmo colabora na efetivação do direito à educação. Isso ocorre no sentido de colaborar com a manutenção da criança ou adolescente no sistema de ensino na escola. Diante disso algumas ponderações precisam ser realizadas.

Infere-se que muitos dos beneficiários do Bolsa Família, possuem frequência escolar acima de 85% para cumprimento da condicionalidade. Mas é difícil aferir a quantidade de beneficiários do PBF que frequentariam o sistema de ensino, mesmo que não houvesse a condicionalidade da frequência escolar.

Muitas famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica enviariam da mesma forma seus filhos para a escola, independente de programas que exigem a frequência escolar. Isso diante de condições efetivas de acesso à escola proporcionadas pelo Estado como gratuidade do ensino, transporte, material escolar e alimentação.

Muitas crianças tem na alimentação escolar, na creche ou na escola, a sua principal refeição, senão a única. Não se pode desconsiderar que parte das crianças e adolescentes beneficiários do PBF seriam frequentes mesmo sem o PBF, mas como consequência dos demais programas.

O Programa Bolsa Família tem os seus méritos na prevenção da frequência escolar, mas não se pode olvidar que ele faz parte de um conjunto de programas que formam a política pública educacional. Este programa tem a sua contribuição para a efetivação do direito à educação, mas não se pode esperar que o mesmo consiga extinguir sozinho o problema da evasão escolar.

Os demais programas precisam ser aprimorados como é o caso da própria alimentação escolar, sujeita a fraudes com o fornecimento de alimentos de menor qualidade. As políticas públicas de enfrentamento do trabalho infantil e da desigualdade socioeconômico devem se aprimorados, mas além disso, o que tem que melhorar profundamente é a qualidade de ensino.

A qualidade de ensino mais elevada que ocorre em escolas particulares em relação às escolas públicas, deixa em desvantagem o aluno que não pode pagar pela educação. Sabe-se da existência de boas escolas públicas, mas isso deveria ser não um mérito, mas sim o padrão.

O ensino público precisa ser de qualidade com o investimento em aperfeiçoamento dos professores, melhores salários (pois isso por si só já atrai profissionais mais qualificados) e em estrutura (por exemplo internet e computadores). A educação pública precisa estar a altura do desenvolvimento atual e pretendido, sob pena de que se tenha um ensino arcaico desconectado das exigências do mundo atual.

A permanência de crianças e adolescentes no sistema de ensino é o desejável. Há, porém que se questionar o quanto esta permanência contribuirá futuramente para a sua mobilidade social, para que tenha um

desenvolvimento integral e possa exercer plenamente sua cidadania. E para isso, a qualidade da educação é indispensável.

O Bolsa Família é importante como programa para efetivar a permanência de crianças e adolescentes na escola, mas não o suficiente. No quesito em que visa contribuir para enfrentar a pobreza intergeracional, o PBF pede a interação e o acompanhamento de outras políticas públicas eficazes, sejam educacionais ou não, para que os objetivos sejam atingidos.

Melhorias precisam ser feitas no PBF e nas demais políticas públicas. A permanência no sistema de ensino, em conjunto com outras medidas, poderá combater a desigualdade socioeconômica, gerar melhores oportunidades e elevar o padrão de vida de crianças e adolescentes, bem como de suas famílias.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Frederico Augusto Gomes de. Análise do Programa Bolsa Família sob a Ótica da Redução dos Fatores de Risco de Falhas na Frequência Escolar. Tesouro Nacional - XII Prêmio 2007. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIPremio/conteudo\\_mono\\_pr12\\_tema4.html](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/conteudo_mono_pr12_tema4.html)>. Acesso em: 03 fev.2016

ALENCAR, Frederico Augusto Gomes de. Análise do Programa Bolsa Família sob a Ótica da Redução dos Fatores de Risco de Falhas na Frequência Escolar. Tesouro Nacional - XII Prêmio 2007. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIPremio/conteudo\\_mono\\_pr12\\_tema4.html](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/conteudo_mono_pr12_tema4.html)>. Acesso em: 03 fev.2016

ALENCAR, Frederico Augusto Gomes de. Análise do Programa Bolsa Família sob a Ótica da Redução dos Fatores de Risco de Falhas na Frequência Escolar. Tesouro Nacional - XII Prêmio 2007. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIPremio/conteudo\\_mono\\_pr12\\_tema4.html](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/conteudo_mono_pr12_tema4.html)>. Acesso em: 03 fev.2016

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. Retorno da educação no Brasil. Pesquisa e Planejamento econômico. vol. 38, n.1, abr. 2008.

BRANDÃO, André; PEREIRA, Rita de Cássia; DALT, Salete da. Programa Bolsa Família: percepções do cotidiano da escola. Revista de Ciências Sociais, n. 38, Abril de 2013, pp. 215-232.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001 (Cadernos Pólis, 2).

ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da; Ribeiro, Marcia Carla Pereira. Transferir custos para o setor privado a fim de realizar direitos à educação e à cultura: uma análise da posição do Supremo Tribunal Federal. Espaço Jurídico: Journal of Law da Editora UNOESC. Joaçaba, v. 16, n. 2, p. 555-578, jul./dez. 2015.

ZIMMERMANN, Clóvis ; SILVA , Marina da Cruz. As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza. Revista Espaço Acadêmico. nº 82, mensal, março de 2008.

#### REFERÊNCIAS INSTITUCIONAIS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso em: 30 dez.2015.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/Do591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/Do591.htm)>. Acesso em: 04 jan.2016.

BRASIL. Lei de diretrizes e bases. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm)>. Acesso em: 30 dez.2015.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)>. Acesso em: 03 02 2016

BRASIL. Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010. MEC- Ministério da Educação. 27.05.2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 03 jan.2016.

BRASIL. O PNE 2011-2020: Metas e estratégias. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf)>. Acesso em: 05 jan.2016.

BRASIL. Bolsa Família aumenta a permanência de crianças e jovens nas escolas. Portal Brasil. 22.09.2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/09/bolsa-familia-aumenta-a-permanencia-de-jovens-na-escola>>. Acesso em: 04 fev.2016.

BRASIL. IBGE. Cidades. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 23 dez.2015

OEA -Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Declaração americana dos direitos e deveres do homem. Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao\\_Americana.html](http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/b.Declaracao_Americana.html)>. Acesso em: 03 dez.2016.

ONU - Organização da Nações Unidas. UNESCO. Organização da Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponibilizada pela representação da UNESCO no Brasil. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 29 dez.2015.

ONU - Organização da Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos da Criança. Adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil; através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 03 dez.2016.

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância. UNICEF e Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançam relatório sobre as crianças e os adolescentes fora da escola e em risco de evasão no Brasil. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/media\\_24119.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/media_24119.htm)>. Acesso em: 05 jan.2016.B

# O DIREITO À PENSÃO ESPECIAL E A LEI DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

## *THE RIGHT TO SPECIAL BOARD AND THE LAW OF SOCIAL ASSISTANCE TO THE PEOPLE AS MECHANISMS OF PROTECTION WITH DISABILITIES*

Rose Maria dos Passos

**Resumo:** A presente pesquisa se propõe a analisar a eficácia da aplicação dos benefícios assistenciais conferidos pela Lei nº. 8.742/1993 (Lei de Assistência Social) e o direito à pensão especial conferido pela Lei Estadual Catarinense nº. 16.063/2013, mediante suas devidas modificações, como mecanismos de proteção à pessoa com deficiência. O problema da pesquisa consiste no fato de que ambas as leis determinam a observância de alguns critérios objetivos para o acesso ao benefício assistencial, ou, pensão especial, onde ocorre uma limitação quanto ao rol de pessoas com deficiência que podem ser beneficiárias. O objetivo geral da pesquisa é focar as referidas leis como políticas públicas de atendimento das necessidades das pessoas com deficiência, visando assegurar que as garantias prestacionais mínimas sejam ofertadas e tuteladas pelo Estado Democrático de Direito, a fim de garantir a eficácia dos direitos fundamentais sociais dos indivíduos. Assim, os objetivos específicos englobam a apresentação de um conceito de políticas públicas; análise pormenorizada das leis supracitadas; descrição dos critérios de concessão do benefício assistencial e da pensão especial, e, ao final, uma síntese sobre o entendimento da efetividade na aplicação dos benefícios mediante ao problema da limitação ao acesso. A metodologia de abordagem é uma pesquisa qualitativa na

modalidade de estudo caso, uma vez que se trata da análise específica do benefício assistencial ou pensão especial às pessoas com deficiência.

**Palavras-chave:** Pensão especial. Acessibilidade. Pessoas com deficiência. Lei de Assistência Social.

**Abstract:** *This research aims to examine the effectiveness of implementation of welfare benefits conferred by Law n°. 8.742 / 1993 (Social Assistance Act) and the right to special pension awarded by State Law Catarina n°. 16.063 / 2013 by its appropriate modifications, as mechanisms protection to the disabled. The research problem is the fact that both laws require compliance with some objective criteria for access to welfare benefit, or special pension, where there is a limitation on the list of people with disabilities who may be beneficiaries. The overall objective of the research is to focus on those laws and public policies to meet the needs of people with disabilities in order to ensure that the minimum guarantees are offered and supervised by the democratic rule of law in order to ensure the effectiveness of fundamental social rights individuals. Thus, the specific objectives include the presentation of a concept of public policy; detailed analysis of the above laws; description of the award criteria of the care benefit and special pension, and at the end, a synthesis of the understanding of the effectiveness in the application of benefits by the problem of limited access. The methodological approach is a qualitative research in the study mode case, since it is the specific analysis of welfare benefit or special pension to persons with disabilities.*

**Keywords:** *Special pension. Accessibility. Person with Disabilities. Social Assistance Act.*

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por tema o direito à Pensão Especial paga pelo Estado de Santa Catarina e a Lei de Assistência Social como me-

canismos de proteção às pessoas com deficiência. Busca-se analisar a Lei nº. 8.742/1993 (Lei de Assistência Social) e o direito à pensão especial conferido pela Lei Estadual Catarinense nº. 16.063/2013 quanto a sua aplicabilidade na efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

O problema da pesquisa consiste na limitação ou na restrição de acesso ao benefício assistencial e à pensão especial pelas pessoas com deficiência parcial, uma vez que ambas as leis inserem e fixam em seu texto alguns critérios delimitadores a quem pode receber os benefícios. Com isso, as pessoas com deficiência parcial acabam excluídas desse benefício e impossibilitadas de prover seu sustento pela falta de oportunidades no mercado de trabalho.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a aplicabilidade e a eficácia do benefício assistencial e da pensão especial como políticas públicas que atendem a necessidade das pessoas com deficiência, e, em contrapartida identificar uma solução para o problema da restrição quanto às pessoas com deficiência parcial. Os objetivos específicos incluem conceituar políticas públicas; analisar as leis supracitadas; descrever os critérios de concessão do benefício assistencial e da pensão especial, por fim, apresentar uma provável solução ao problema das limitações previstas nos textos das leis.

A metodologia aplicada ao presente artigo é de cunho teórico bibliográfico, retratada na forma de uma pesquisa qualitativa na modalidade de estudo de caso. Conforme já observado, a pesquisa concentra sua análise nos direitos das pessoas com deficiência, no que se refere à efetivação dos direitos fundamentais retratados pelo trabalho.

## **2 O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS MARCOS NORMATIVOS DE TUTELA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

Primeiramente, é de extrema importância apresentar um prévio conceito acerca do significado do termo “políticas públicas”. Uma política pode ser definida como um mecanismo ou padrão que estabelece um objetivo para ser alcançado, buscando a melhoria em um determinado aspecto, como por exemplo: econômico, político, social, comunitário, etc. Em síntese, partem de um complexo de decisões provenientes do Poder Público que refletem ou causam influência na vida dos cidadãos (DWORKIN, 2002).

Para Peters (1986), uma política pública é a soma das atividades dos governos que atuam diretamente ou por meio da delegação de suas funções, e que influenciam a vida dos cidadãos. No entanto, a definição mais conhecida implica na resposta das seguintes questões: quem ganha o quê, por que ganha e que diferença faz?

Assim, pode-se dizer que executar uma política pública é colocar o próprio governo em ação. “A formulação de políticas públicas constituiu-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006). Além disso, possuem uma interligação com o próprio termo “cidadania”, pois, é vista como um conjunto de liberdades individuais expressadas por meio dos direitos civis. (NERI, 2005). Além disso, a cidadania se manifesta através do espaço político e retrata o direito a ter direitos.

Também se deve observar que as políticas públicas se apresentam na forma de diversas ramificações prestacionais, pois, existem políticas sociais relacionadas à prestação de serviços de saúde, educação; políticas sociais compensatórias representadas pela previdência social, seguro desemprego, entre outros; políticas de reforma de base, como, por

exemplo, a reforma agrária, e, ainda, as políticas de estabilização, isto é, políticas monetárias.

Partindo desse ponto de vista, é indispensável salientar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi o marco inicial que abriu precedentes para a inserção das pessoas com deficiência não só no mercado de trabalho, mas, também, de um modo geral na vida comunitária. O artigo 1º da referida declaração preconiza que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, ainda, o artigo 7º salienta que “todos são iguais perante a lei e tem direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei.” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

É possível observar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece e confere a todos os membros da sociedade o respeito implícito a sua própria dignidade, sem que haja qualquer distinção, ao passo, que cabe ao Estado zelar pela proteção desses direitos. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil criada em 1988, acendeu o estopim para uma nova era de direitos voltados especificamente ao atendimento das necessidades das pessoas com deficiência.

O lançamento de um novo olhar visando atender às pessoas com deficiência repercutiu na necessidade de uma reestruturação no sistema de políticas públicas voltadas para essa classe, além da própria readaptação dos espaços públicos como, por exemplo, acessibilidade ao meio físico, transporte público de uso coletivo, entre outros, de forma a assegurar sem quaisquer restrições ou limitações a igualdade de um modo geral.

A Constituição Federal de 1988 ao inserir um rol de princípios fundamentais que devem passar a ser observados como norma no país, evidenciou a importância da inclusão social, ao passo que dentre esses princípios se destacam a cidadania e a dignidade da pessoa humana, pois, servem como ferramentas de integração das pessoas com necessidades especiais e fazem parte dos fundamentos do Estado Democrático de Di-

reito. Além disso, constituem-se um dos objetivos da República Federativa do Brasil “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1988).

Também, pode-se destacar que outro objetivo da República é “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, com isso, resta evidente o dever constitucional do Estado em assegurar o respeito por estes princípios como forma de promover à igualdade (BRASIL, 1988).

Afirmando a proteção conferida às pessoas com deficiência, a Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II faz referência aos Direitos Sociais, e especificamente no artigo 7º inciso XXXI, prevê a “proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência”. Também, o artigo 23, inciso II, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.” (BRASIL, 1988).

Ainda, no artigo 24, inciso XIV, fica estabelecido que a competência para legislar corretamente sobre “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” é da União dos Estados e do Distrito Federal. (BRASIL, 1988). É direito das pessoas com deficiência um percentual mínimo de vagas reservadas para cargos e empregos públicos, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal.

No que tange o direito à inserção no mercado de trabalho, o Decreto nº. 3.298 de 20 de dezembro de 1999, em seu artigo 2º dispõe:

Cabe aos órgãos e às entidades do Poder Público assegurar à pessoa portadora de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à edificação pública, à habitação, à cultura, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das

leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico. (BRASIL, 1999).

As políticas públicas de inclusão, sem dúvida, integram uma importante ferramenta de adaptação social da pessoa com deficiência. Nesse aspecto, o Decreto nº. 3.298 de 20 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência estabelece diretrizes que visam assegurar o exercício pleno dos direitos das pessoas com deficiência. (BRASIL, 1999).

É importante observar que a deficiência pode se manifestar na forma física ou psíquica do ser humano, podendo ser permanente ou gerar uma incapacidade temporária. De acordo, com o artigo 3º do Decreto nº. 3.298 de 1999, a deficiência pode ser conceituada como a “perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano”. (BRASIL, 1999). São protegidas pelo Decreto de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência aquelas que possuem deficiência física, auditiva, visual, mental e múltipla.

É válido observar que, ainda com relação à Constituição Federal, existem inúmeros pontos relevantes que firmam a proteção ao direito da pessoa com deficiência, como, por exemplo, o artigo 203, inciso IV, dispõe:

a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. (BRASIL, 1988).

É visível a preocupação do legislador em promover a integração, ou, inclusão da pessoa com deficiência de forma que ela se adapte com a realidade social a que está inserida. Além disso, no mesmo artigo 203, inciso V, é assegurada à pessoa com deficiência “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso

que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”. (BRASIL, 1988).

No artigo 208, inciso III, a Constituição Federal de 1988 impõe ao Estado o dever de dar atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência. Já no artigo 224, é determinado que por meio de Leis fossem adaptados logradouros, edifícios e transportes públicos às condições de utilização pelos deficientes, desta forma busca-se promover a inclusão social da pessoa com deficiência na utilização do espaço público. Por fim, no artigo 227, § 1, inciso II, é determinada a obrigação da criação de programas de atendimento especializado para aos deficientes, facilitando o acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos. (BRASIL, 1988).

É perceptível que os mecanismos de proteção positivados por Lei para assegurar a inclusão da pessoa com deficiência na sociedade são inúmeros e expressivos. Porém, convém observar com maior atenção a previsão trazida pela Lei de Assistência Social e a concessão da pensão especial aplicada no Estado de Santa Catarina.

### **3 A LEI ESTADUAL CATARINENSE DE PENSÃO ESPECIAL, SUAS ALTERAÇÕES E O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL**

A Lei Estadual nº. 6.185 de 1º de novembro de 1982, do Estado de Santa Catarina, à época de sua elaboração trazia a previsão de uma pensão especial mensal no valor de 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo nacional às pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho, o que, sem dúvida, vai de encontro com o texto constitucional.

Nesse sentido, nos termos da Constituição da República, em seu artigo 203, inciso V:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]; V - a garantia de um salário mínimo

de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Observa-se que a previsão constitucional é no sentido de que a assistência social deverá ser prestada a todo aquele que necessitar independente da contribuição à seguridade social, no percentual de um salário mínimo nacional mensal, e não em 50% (cinquenta por cento) conforme se observa na previsão da lei estadual. A Lei Estadual nº. 7.702, de 22 de agosto de 1989, manteve o percentual anterior e instituiu em seu artigo 1º. a seguinte redação:

Fica instituída uma pensão mensal no valor de 50% (cinquenta por cento) de um piso nacional de Salário ou Sucedâneo, devido aos excepcionais definitivamente incapazes para o trabalho, cujos pais, tutores ou curadores, responsáveis pela sua criação, educação e proteção, residam no Estado e auferiram renda inferior de dois Pisos Nacionais de Salário.sic

Por sua vez, na Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, a matéria foi - e não poderia ser de modo diverso - tratada em simetria com a Carta Federal em seu artigo 157, e restou determinado que em cooperação com a União e os municípios a Assistência Social deveria ser prestada a quem necessitasse, com a garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, observada a lei federal sobre critérios de concessão e custeio.

Ocorre que o legislador estadual, ao editar as alterações na concessão da pensão especial, permaneceu ignorando a previsão constitucional, e determinou através da Lei Complementar Estadual nº. 322, de 02 de março de 2006, em seu artigo 3º que:

O valor mensal das pensões instituídas pelas Leis nºs 3.389, de 27 de dezembro de 1963, 3.482, de 24 de julho de 1964, e pelo artigo 01 da Lei nº 6.185, de 01 de novembro de 1982, modificado pelo artigo 01 da Lei nº 7.702, de 22 de agosto de

1989, bem como do auxílio aos ex-combatentes amparados pela Lei nº 6.738, de 16 de dezembro de 1985, alterada pela Lei nº 1.136, de 21 de agosto de 1992, fica estabelecido em R\$ 248,30 (duzentos e quarenta e oito reais e trinta centavos), sendo reajustado quando ocorrer revisão geral do vencimento dos servidores públicos estaduais.

Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº. 421, de 05 de agosto de 2008, promoveu alteração no artigo 1º da Lei nº. 7.702, de 22 de agosto de 1989, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Fica instituída pensão mensal no valor previsto no artigo 3º da Lei Complementar nº 322, de 02 de março de 2006, devida aos portadores de deficiência mental severa, definitivamente incapazes para o trabalho, cujos pais, tutores ou curadores, responsáveis pela sua criação, educação e proteção, que residam no Estado há pelo menos dois anos e aufram renda inferior ao valor de dois salários mínimos ou sucedâneo.

Importante observar que o parágrafo primeiro conferiu o direito à pensão especial, também, para os deficientes mentais com idade inferior a quatro anos, em decorrência de dificuldades técnicas para caracterizar o grau de deficiência; e o parágrafo segundo determinou que o benefício deveria ser regulamentado no prazo de noventa dias após a publicação da Lei.

Após breves alterações, tão somente no ano de 2013 o Estado de Santa Catarina promulgou nova Lei alterando os parâmetros anteriores. Na data de 24 de julho de 2013, foi sancionada a Lei nº. 16.063 que prevê a concessão da pensão especial mensal somente para os portadores de hanseníase, egressos do Hospital Santa Tereza e incapacitados para o trabalho; às pessoas com deficiência mental severa definitivamente incapazes para o trabalho, e, aos portadores de epidermólise bolhosa, definitivamente incapazes para o trabalho, no valor de um salário mínimo nacional.

No que se refere ao entendimento jurisprudencial, a Corte Catarinense já havia pacificado, antes mesmo da promulgação da Lei nº. 16.603/2013, o entendimento de que o valor da pensão especial devida à pessoa deficiente e hipossuficiente não deve ser inferior ao salário míni-

mo, por força de previsão constitucional, que, mesmo que implicitamente, emitiu juízo negativo de recepção da Lei nº. 6.185/82 diante da normatização trazida pelas novas Cartas Políticas, o que, logicamente, tornou insubsistente as alterações trazidas pela Lei nº. 7.702/89 e pela Lei Complementar nº. 322/06.

Consoante à previsão do artigo 157, inc. V, da Constituição do Estado de Santa Catarina, cumpre ao Estado prestar assistência, por meio da concessão de um salário mínimo mensal, às pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios para prover ou ter provida sua manutenção, nos termos da Lei nº. 6.185/82, alterada pela Lei nº. 7.702/89, regulamentadas pelo Decreto 830/91. E, ainda, é indispensável que, em havendo conflito entre o valor estabelecido na Constituição Estadual e nas normas infraconstitucionais, sem dúvida, deverá prevalecer o que preceitua a Constituição Estadual.

Colhe-se da jurisprudência o seguinte entendimento:

Cabe ao Estado de Santa Catarina complementar o benefício devido ao autor portador de necessidades especiais para atingir o montante de 1 salário mínimo, a contar da promulgação da Constituição do Estado de Santa Catarina, por se tratar de um direito constitucionalmente assegurado, fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana (Apelação Cível nº. 2007.046560-9, de São José do Cedro, Relator: Des. Anselmo Cerello, DJ 06/02/2008).

Logo, ao passo que o Estado não realizava o pagamento no percentual de um salário mínimo vigente, estava agindo em desacordo com a previsão da própria constituição estadual catarinense, e contra o princípio da dignidade da pessoa humana que enseja o respeito aos parâmetros mínimos de condição financeira que possam assegurar a subsistência do indivíduo.

Nas palavras de Sarlet (2003), o Estado ao priorizar o atendimento das necessidades das pessoas com deficiência deve se adequar ao princípio da proporcionalidade, que significa que o Estado não deve agir com demasiada, tampouco, de modo insuficiente na consecução de seus objetivos.

A afirmação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, principalmente, no que tange o respeito à dignidade da pessoa humana, podem ser traduzidos como proibição de proteção ineficiente, posto que a sua aplicação de forma inadequada possa causar ao tutelado danos tão irreparáveis quanto sua ausência.

#### **4 A LEI DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS) E OS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS À PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

Dentre os principais avanços em políticas públicas, ou, mecanismos de proteção às pessoas com deficiência, é possível afirmar que a Lei nº. 8.742 de 07 de dezembro de 1993, merece destaque, pois possibilitou que pessoas que não contribuem para o regime de Previdência Social (INSS) e que não se enquadram na condição de trabalhador rural, tivessem direito de receber um benefício assistencial mediante o cumprimento de requisitos objetivos expressos no mesmo texto legal.

Por meio do benefício assistencial o legislador busca conceder à pessoa com deficiência um benefício pecuniário não apenas pelo fato dela não trabalhar, mas também, para que possa suprir as necessidades especiais decorrentes da deficiência por meio de um auxílio especial, para assegurar sua subsistência. Neste caso, por se tratar de um benefício concedido em situação peculiar, certamente não é algo que possa ser estendido à população em geral. (MADEIRA, 2010).

A Lei de Assistência Social trouxe avanços não apenas para as pessoas com deficiência, mas também aos idosos. De acordo com a Lei nº. 8.742/1993, nos termos do artigo 2º, para a concessão do benefício é considerada pessoa portadora de deficiência “aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho”. (BRASIL, 1993).

Assim, deve-se entender por incapacidade a laboral e também a que se refere aos atos da vida pessoal, como promover sua própria higiene

ne pessoal, locomoção, alimentação entre outros elementos. (MADEIRA, 2010). Diante disso, a incapacidade do indivíduo deve ser verificada por meio de perícia médica a ser realizada por peritos do INSS. Além disso, a concessão do benefício depende de avaliação socioeconômica emitida pelo INSS por meio de assistente social designado pelo instituto. Observa-se também, que por configurar um benefício, o beneficiário não faz jus ao décimo terceiro salário e nem permite o empréstimo consignado. (RADDATZ, 2014).

É importante observar que existem diferenças entre o âmbito previdenciário e a esfera do benefício assistencial, uma vez que qualquer segurado que esteja incapacitado para o exercício de atividade laboral, não incluindo atos da vida independente, faz jus ao auxílio-doença quando a incapacidade é temporária e, nos casos de incapacidade permanente, faz jus ao recebimento do benefício previdenciário de aposentadoria por invalidez.

Por outro lado, no que se refere ao benefício assistencial conferido pela Lei de Assistência Social (LOAS), é obrigatória a presença da incapacidade não só laboral, como também para exercer atos da vida independente. Esta exigência se justifica pelo fato de ser este um benefício assistencial, ou seja, não exige nenhuma contraprestação de quem está sendo beneficiado; transferindo o ônus para toda a sociedade.

Os critérios para a concessão do benefício às pessoas com deficiência são apreciados pela Perícia-Médica do INSS e pela assistência social da própria autarquia, que atestarão o direito ao recebimento do benefício continuado

a pessoa com deficiência que tenha impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos; a renda mensal per capita da família deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente na data do requerimento (dividindo-se o valor da renda de todos pelo número de integrantes, deve resultar um valor menor que um quarto do salário-mínimo). (RADDATZ, 2014, s/p).

Por último, mas não menos importante, o beneficiário não poderá estar recebendo nenhum tipo de benefício pago pela Previdência Social ou qualquer outro regime previdenciário, incluindo o Seguro Desemprego.

Partindo dessa perspectiva, percebeu-se que o benefício assistencial possui a finalidade de atender as necessidades daqueles que não têm condições de manterem sua própria subsistência.

Protege, em outras palavras, o miserável, que, por isso, não teve condições de contribuir para a Previdência Social. Com isso, tenta-se fazer com que, mesmo eles, tenham acesso ao mínimo necessário para usufruírem dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, dentre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana. (MADEIRA, 2010).

Portanto, o benefício assistencial é sim um mecanismo de garantia dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência e idosos vulneráveis às condições atuais da sociedade. No entanto, se os pressupostos previstos em lei para sua concessão não estiverem presentes ou devidamente comprovados será impossível que a pessoa em questão seja beneficiada. (MADEIRA, 2010).

#### 4.1 O PROBLEMA DA LIMITAÇÃO DE ACESSO À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL E A PENSÃO ESPECIAL: QUAL A SOLUÇÃO?

Conforme se observou, o benefício assistencial e a pensão especial funcionam como políticas públicas, aquele em âmbito nacional e esta em âmbito estadual, que atendem, mesmo que temporariamente, as necessidades das pessoas com deficiência de acordo com os critérios estabelecidos nos respectivos textos legais.

Ocorre, porém, a exclusão das pessoas com algum tipo de deficiência parcial, o que afronta, por assim dizer, as previsões da própria Constituição Federal, pois o texto constitucional não especifica quais as modalidades

de deficiência estão incluídas como condição para a concessão do benefício ou pensão especial, sendo sua previsão abrangente e não restritiva.

Nesse aspecto, a Constituição é clara em defender os direitos das pessoas com deficiência, integrando a assistência social aos necessitados como uma forma de garantir que os direitos dessas pessoas vulneráveis sejam respeitados; no entanto, ao passo que ambas as leis não abarcam a ampla concessão beneficiária, mas sim, fixam critérios limitadores de concessão não abrangendo qualquer tipo de deficiência que incapacite para o trabalho, acabam por agir em desacordo com os preceitos constitucionais.

Isso porque as pessoas que possuem deficiência parcial e encontram limitações de acesso e permanência no mercado de trabalho, não são contempladas nem com a pensão especial e nem com o benefício assistencial, se encontram vulneráveis principalmente pela impossibilidade de prover seu sustento.

É dizer que, nesse caso, as leis que formam normas protetivas dos interesses das pessoas com deficiências devem atuar de acordo com o que preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil, isto é, obedecendo e respeitando o que está descrito no texto da carta magna.

Com relação à pensão especial prestada pelo Estado de Santa Catarina, sem dúvida, deve-se respeitar a quantia assegurada de um salário mínimo nacional vigente e não 50% (cinquenta por cento) conforme determinava a lei.

Além disso, ambas as leis devem ampliar sua aplicabilidade para atender a todas as pessoas que apresentam algum tipo de deficiência incapacitante à atividade laboral, conforme a garantia constitucional prevista no artigo 203, onde, no inciso IV é assegurada a assistência social aos necessitados, com habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; o que certamente inclui amparar para a subsistência e até mesmo integrar ao mercado de trabalho.

Os discursos normativos positivados em lei e as práticas políticas cotidianas devem estar interligados, ou seja, precisam guardar coerência e pertinência em face dos contextos a que pertencem. Em outras palavras, implica a adoção e o reconhecimento de uma metodologia de interpretação e aplicação do direito de forma a evidenciar seus compromissos fundamentais.

Desta forma, a melhor alternativa para a solução do problema da limitação imposta pelas leis, acena em criar um instrumento de operacionalização da norma jurídica e de sua concretude cotidiana, deixando de lado a concepção de que o conceito de sistema jurídico positivo se apresenta como um simples sistema de ideias despolitizado, e que somente se cumpre quando articulado em nome da ciência e objetividade do ordenamento e da norma jurídica. Mas sim, engloba buscar o desenvolvimento de ações conjuntas do Estado e da sociedade civil, fazendo com que a lei se aplique ao caso concreto respeitando os preceitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Em outras palavras, o Estado deve gerar políticas públicas de gestão dos interesses das pessoas com deficiência, demarcados normativa e faticamente, com ações especiais ao seu desiderato, de modo a assegurar a plena integração da pessoa com deficiência no contexto socioeconômico e cultural, mediante o estabelecimento de mecanismos e instrumentos legais e operacionais que garantam às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, que decorrentes da Constituição e das leis infraconstitucionais, propiciam o seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Agindo assim, estarão sendo observadas as normas protetivas dos direitos das pessoas deficientes, onde toda e qualquer ação decorrente dos ordenamentos jurídicos atinentes à espécie não poderão perder de vista os objetivos e finalidades perseguidos pelo particular, dados pelas diretrizes, princípios e políticas públicas nacionais voltadas a estes sujeitos de direito.

## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu a compreensão de um dos grandes avanços sociais, em atenção aos direitos das pessoas com deficiência, representado pela promulgação da Lei nº. 8.742/1993 (Lei de Assistência Social) e o direito à pensão especial conferido pela Lei Estadual Catarinense nº. 16.063/2013. Nesse aspecto, é visível a importância da instauração de políticas públicas promovidas pelo poder público que sejam capazes de estender a aplicabilidade da própria lei, nesse caso, assegurando direitos às pessoas com deficiência.

Conforme se observou, a situação analisada envolvia avaliar as referidas leis e estudar quais os critérios limitadores da concessão tanto do benefício assistencial previdenciário, quanto da pensão especial promovida por lei do Estado de Santa Catarina. Com isso, notou-se que para concessão do benefício assistencial era necessário um impedimento a longo prazo, enquanto, que para a concessão da pensão especial de acordo com a atualização da lei, o acesso é limitado àqueles com deficiência mental severa ou que sejam portadores da doença epidermólise bolhosa.

Portanto, sem dúvida, com as posteriores alterações da lei houve uma maior restrição quanto aos indivíduos que poderiam ter acesso ou não à pensão especial paga pelo estado de Santa Catarina, que é um meio de assegurar sua subsistência enquanto estiverem incapacitados ao exercício laboral.

Por fim, tanto a pensão especial, desde que prestada de forma eficiente pelo Estado de Santa Catarina, quanto o benefício assistencial se regulamentado, e ambos aplicados nos termos da Constituição Federal, ampliando sua eficácia a fim de atender de modo geral a todas as pessoas com algum tipo de deficiência, poderão servir como importante ferramenta de garantia e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

BRASIL, GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei 6.185 de 1º de novembro de 1982. Disponível em: [http://www.conede.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56:lei-estadual-no-6185-1982&catid=2:leis-estaduais&Itemid=4](http://www.conede.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=56:lei-estadual-no-6185-1982&catid=2:leis-estaduais&Itemid=4). Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

BRASIL, GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei 7.702 de 28 de agosto de 1989. Disponível em: [http://www.conede.sc.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54:lei-estadual-no-7702-1989&catid=2:leis-estaduais&Itemid=4](http://www.conede.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=54:lei-estadual-no-7702-1989&catid=2:leis-estaduais&Itemid=4). Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

BRASIL, GOVERNO DO ESTADO DE ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 322, de 02 de março de 2006. Disponível em: <http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/ckfinder/userfiles/arquivos/Desenvolvimento%20Funcional/Legislacao/2006%20-%20Lei%20Complementar%20N%20322%20de%2002%20de%20marco%20de%202006.pdf>. Acesso em: 28 de dezembro de 2015.

BRASIL, Decreto nº 3.298 de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm). Acesso em: 20 de dezembro de 2015.

BRASIL. Declaração universal dos direitos humanos. Brasília (DF), 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 16 de dezembro de 2015.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos à sério. São Paulo (SP): Editora Martins Fontes, 2002.

MADEIRA, Danilo Cruz. O benefício assistencial (LOAS) ao portador de deficiência menor de 14 anos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2735, publicada em 27 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18114>>. Acesso em: 28 de dezembro de 2015.

NÉRI, A. L. As políticas de atendimento aos direitos da pessoa idosa expressa no Estatuto do Idoso: A Terceira Idade. Volume 16, nº 34, p.7-24, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e Proporcionalidade. Porto Alegre (RS): Revista de Estudos Criminais, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre (RS): publicado entre julho e dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 13 de janeiro de 2016.

RADDATZ, Joice. Benefício assistencial ao idoso ou portador de deficiência (LOAS). Disponível em: <http://joiceraddatz.jusbrasil.com.br/artigos/125334738/beneficio-assistencial-ao-idoso-ou-portador-de-deficiencia-loas>. Acesso em: 28 de dezembro de 2015.



# POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE AJUSTE FISCAL: CORTES QUANTITATIVOS OU QUALITATIVOS?

Ludmila Kolb de Vargas Cavalli

**Resumo:** A limitação de recursos impõe a seleção de critérios quanto à efetivação de políticas públicas, em especial em contexto de crise econômica. Apesar disso, devem ser vistas com reservas as alegações de ausência total de verbas a serem dispensadas em programas de proteção social. Uma vez demonstrada a necessidade de cortes orçamentários, o senso comum aponta à eliminação de programas que envolvem grandes dotações, geralmente na área de direitos sociais. Porém, a pretensa economia em alguns setores pode se traduzir em despesas futuras e entraves ao desenvolvimento humano e econômico. Deve ser previamente avaliado o impacto da adoção de cortes quantitativos ou qualitativos.

**Palavras-chave:** políticas públicas crise direitos sociais

**Abstract:** *The limitation of resources requires a selection criteria about the effective implementation of public policies, especially in the context of economic crisis. Despite that, it should be viewed with reservations the allegations of total money absence for social protection programs. Once demonstrated the need for budget cuts, common sense points to the elimination of programs involving large appropriations, usually in the social rights area. However, the supposed saving in some sectors may translate into future costs and barriers to human and economic development. It must be previously measured the impact of the adoption of quantitative or qualitative cuts.*

**Keywords:** *Public policies. Crisis. Social rights.*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende realizar uma reflexão acerca dos rumos das políticas públicas de efetivação de direitos sociais em face da crise econômica que se abate sobre o Brasil nos dias atuais. Toma como impulso à pesquisa a necessidade de se estabelecer uma racionalidade para os cortes orçamentários, delimitandose o modo de escolha dos programas ou áreas a serem atingidos pela restrição de verbas. Partese também da constatação de em épocas de escassez de recursos há forte apelo para a restrição de direitos sociais, em face de seu suposto elevado custo.

Serão discutidas duas possibilidades centrais para a diminuição dos gastos do poder público. Adotase a distinção entre cortes quantitativos e cortes qualitativos, como referência, respectivamente, à eliminação de despesas com base em parâmetros de volume de recursos ou quanto à necessidade/utilidade das políticas públicas atingidas. As hipóteses serão confrontadas face a conceitos onipresentes na discussão sobre a eficácia de direitos sociais, como a reserva do possível e a inevitabilidade das chamadas “escolhas trágicas”. Alguns exemplos de ajustes orçamentários em políticas públicas sociais serão avaliados quanto a seus efeitos esperados ou alcançados, ilustrando a questão e fornecendo bases empíricas à análise das formas de redução das despesas estatais. Também será abordada a experiência internacional de enfrentamento de crise, avaliandose principalmente o posicionamento da Organização Internacional do Trabalho OIT acerca da redução da proteção social.

O objetivo final não é delimitar quais são as políticas públicas passíveis de revisão e quais são as que devem permanecer inalteradas. A proposta do presente trabalho é de somar argumentos à discussão sobre o ajuste das contas públicas, elevando a discussão para além de ideologias ou metas contábeis.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A LIMITAÇÃO DOS RECURSOS

### 2.1 AS ESCOLHAS DE AÇÃO

Ainda que não seja este o objetivo do presente trabalho, é importante tratar inicialmente do conceito de política pública, a fim de esclarecer os rumos da discussão a ser travada.

“Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (SOUZA, 2006). Podese identificar que um dos elementos comuns aos diversos conceitos de políticas públicas é a escolha, por parte dos agentes políticos, das áreas onde ocorrerá a atuação do Estado em favor da população. Chegandose ao extremo reducionismo das concepções, podese falar em “escolhas de ação”, termo que será o ponto de partida da presente análise e será retomado mais adiante.

As escolhas de ação também se revelam, muitas vezes, na opção por deixar de agir, ou seja, pela omissão. É justamente esta a implicação imediata resultante dos cortes orçamentários, a omissão do poder público diante de necessidades ou formas de atuação que costumava adotar. Não se pretende tratar da inação como uma categoria à parte, mas apenas destacar a sua natureza para remeter à ideia de que mesmo o não fazer a omissão pode implicar em responsabilidade para a administração pública. Assim, demonstrase de imediato a extrema relevância de prévia análise quanto à forma de implementação dos cortes orçamentários.

## 2.2 RECURSOS FINITOS E NECESSIDADES INFINITAS

As políticas públicas adotadas por um governo podem seguir uma infindável variedade de determinantes. Podem se voltar para os mais diversos aspectos da existência humana, sempre com ampla justificação científica ou ideológica, amparada em calhamaços de projetos e estudos. Podem ganhar o aplauso da maioria em uma submissão à vontade democrática. Mas nenhuma política pública possui qualquer sentido autônomo ou chance de existência sem recursos. Desde a folha de papel onde se anotam as intenções de um grupo até as toneladas de concreto envolvidas na construção de uma ponte, tudo na administração pública possui um custo. Dinheiro. Este será sempre um fator limitador ao implemento das intenções e programas de um governo, seja pela impossibilidade notória de satisfação de todas as infindáveis vontades humanas, seja pela discordância de parte da população em abrir mão de mais e mais recursos próprios em favor de causas coletivas.

Quando se fala nos recursos necessários à efetivação de políticas públicas na verdade não se está apenas vinculando ao aporte financeiro. É certo que no modelo capitalista quase todos os bens possuem representação econômica, porém a limitação quantitativa de recursos pode ser alheia a qualquer correlação pecuniária. Assim, por exemplo, a despeito de uma possível profusão de recursos, não será viável o incremento da pesca em uma região onde grande parte da fauna marinha tenha sido extinta. Do mesmo modo, findas as jazidas de minérios, de pouca ou nenhuma utilidade será uma política pública de aumento na produção

mineradora. Até mesmo os recursos humanos são limitados. Existirão casos em que o contingente humano disponível à ação dos entes públicos não será suficiente como resposta às necessidades da população. Seria, por exemplo, a hipótese de uma epidemia, em que a quantidade de médicos e profissionais de saúde se tornaria insuficiente ao tratamento dos pacientes. Interessante notar que a questão é objeto de preocupação por parte dos governantes há séculos. Ilustrese o fato com curiosa passagem de decreto imperial chinês acerca da prestação de serviços judiciários:

O que ocorreria se os homens concebessem a falsa idéia de que teriam à sua disposição uma justiça acessível e ágil. O que ocorreria se pensassem que os juizes são sérios e competentes. Se essa falsa idéia se formar, os litígios ocorrerão em número infinito e a metade da população será insuficiente para julgar os litígios da outra metade (HANGS HSI apud ANDRIGHI, 2000).

Embora alegórica, a passagem destacada exprime à maestria a ideia de que a própria condição humana leva inexoravelmente a uma busca incessante por mais e mais bens, serviços e prestações em geral. A finitude de recursos é, portanto, uma certeza diante da voracidade do desejo humano.

### 2.3. RECURSOS PÚBLICOS, NECESSIDADES INDIVIDUAIS E RESERVA DO POSSÍVEL

Atualmente a discussão acerca da limitação do orçamento em face das demandas públicas vem ocorrendo sob a bandeira do postulado da “reserva do possível”. A ideia central da teoria é bastante lógica: se o Estado não dispõe de recursos financeiros suficientes, então não pode atender a todas as demandas sociais.

De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam

direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. (SARLET, FIGUEIREDO, 2008).

Embora evidente a conclusão acerca da impossibilidade de ação do Estado em face da inexistência de recursos para tanto, a aplicação prática do princípio se mostrou extremamente tortuosa. Parte da dificuldade se deve à extensão e amplitude do rol de direitos fundamentais sociais de mesma hierarquia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro. O governo assume, em função disso, o dever de garantir prestações nas mais diferentes áreas, obrigandose a fornecer desde serviços básicos de saúde e saneamento até o lazer e a preservação da cultura, de modo que a realização plena de todos os projetos constitucionais se revela pouco provável. O segundo problema se encontra no uso da reserva do possível como uma espécie de salvo conduto para a má administração, desperdício de recursos públicos e descumprimento de direitos fundamentais. É o caso, por exemplo, de municípios que direcionam grandes volumes de recursos para obras de embelezamento da cidade ou para custeio de campanhas publicitárias, para depois alegar a inexistência de verba para a contratação de médicos. Infelizmente esta é uma realidade no plano municipal, estadual e federal, razão pela qual os tribunais já vem decidindo que a reserva do possível só pode justificar a inércia do poder público quanto cabalmente demonstrada a ausência de condições econômicas e a impossibilidade de obtê-las.

Tomadas tais premissas, a análise acerca da reserva do possível exige que sejam identificados os motivos da escassez de recursos, visto que esta pode ser decorrente tanto de circunstâncias inevitáveis, como no caso da falta de água por estiagem histórica, quanto da má distribuição das verbas públicas, como ocorre nos casos de compra de caríssimos equipamentos médicos para unidades que não dispõem de pessoal para operá-los.

Com relação à ponderação, haverá que se diferenciar entre a real impossibilidade de realização do direito no caso da

escassez essencial de recursos, como, por exemplo, a inexistência de órgãos para um transplante que poderia salvar a vida de um indivíduo da impossibilidade contingencial, ou seja, aquela que se mostra como resultado de uma alocação de recursos para fins diversos daqueles instituídos pela norma de direito fundamental. Não se pode perder de vista que a proteção dos direitos fundamentais é um dos objetivos do Estado brasileiro, como se depreende do art. 3º da Constituição Federal. Eles são os instrumentos postos à disposição do Estado e da sociedade para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a erradicação da pobreza e da marginalização, e para a promoção do bem de todos. Neste sentido, a alegação, pelos poderes públicos, de que não dispõem de recursos suficientes para a satisfação de uma pretensão material deduzida em juízo deverá passar pelo crivo da proporcionalidade. Em outras palavras, esta escassez de recursos deverá ser necessária e proporcional.

É importante destacar que quando se menciona a possibilidade de má administração do dinheiro público não se está a tratar de desvios oriundos de atividades criminosas. A dilapidação do orçamento governamental em virtude de infrações penais é algo que deve ser objeto de análise na esfera criminal, sob pena de se consagrar a improbidade como elemento natural à administração pública. A banalização da prática no Brasil tem nos levado a considerar o ilícito como o fator principal a impedir a eficácia dos programas governamentais, e talvez de fato assim o seja. Porém, uma discussão séria acerca de políticas públicas deve desconsiderar as perdas com corrupção, já que dentre as possíveis escolhas de ação de um governo não se encontra a opção pela conduta delituosa.

### **3 CORTES QUANTITATIVOS**

#### **3.1 O SENSO COMUM E A CAÇA ÀS BRUXAS EM PERÍODO DE CRISE**

Como é notório, o Brasil tem passado por uma crise econômica de grandes proporções, em especial desde o início de 2015. Após quase duas décadas de prosperidade e estabilidade, o país voltou a conviver com altos

índices de inflação, recessão e desemprego. Somada a tais circunstâncias, uma grave crise institucional se abate sobre a nação, expondo a ruína do orçamento público e a necessidade de revisão dos gastos governamentais.

Mais do que uma bravata de alguns setores conservadores da sociedade, a revisão de políticas públicas e efetivação de direitos sociais passou a ser indispensável para a recuperação do país, inclusive de sua credibilidade frente a investidores internacionais. Os recentes rebaixamentos do Brasil quanto à sua nota de crédito perante agências de classificação de riscos são a prova disso, da repercussão direta do desequilíbrio das contas públicas na captação de investimentos de nossa economia.

Sendo, portanto, indiscutível (ao menos do ponto de vista econômico) a necessidade de ajuste fiscal, cumpre determinar os critérios a serem utilizados nos cortes orçamentários, visto que a medida não pode ser desordenada, deve ter parâmetros previamente definidos.

As duas principais perspectivas que se apresentam são a escolha por revisões de ordem quantitativa, ou seja, direcionadas a eliminar despesas expressivas do orçamento governamental, ou ainda de ordem qualitativa, voltadas a cortes em setores considerados de menor relevância ou necessidade.

A adoção de ajustes quantitativos parece tentadora do ponto de vista do senso comum. Quando se visualiza a fria planilha de gastos do governo, despesas de maior monta tendem a chamar a atenção, sinalizar como um caminho fácil para o equilíbrio das contas. O cidadão comum poderá imaginar, por exemplo, que reduzindo à metade o número de servidores públicos municipais, cujos vencimentos consomem habitualmente boa parte do respectivo orçamento, a economia seria vultuosa e eficaz. Porém, é possível que tal medida não apenas implicasse na perda de qualidade ou agilidade dos serviços públicos, mas também inviabilizasse completamente a manutenção de programas e realização de políticas públicas.

Atualmente temse falado muito sobre cortes em programas assistenciais, voltandose os holofotes em especial para o programa Bolsa-Família. Tratase de programa para o qual são destinados grandes volumes de recursos, de forma a impactar as contas públicas. Em 2015, por exemplo, o gasto foi de 27,1 bilhões, atingindo cerca de 14 milhões de famílias (PORTAL BRASIL, 2015). Portanto, o critério de ajuste aqui seria, a priori, quantitativo.

A crítica (talvez superficial) que se costuma fazer ao programa é que o percentual de pessoas abrangidas pelo pagamento de bolsa mensal é desproporcional à realidade econômica da população. Em outras palavras, não existem tantos necessitados. A afirmação decorre, principalmente, da constatação de que, se considerarmos que os grupos familiares possuem em média quatro integrantes, então uma a cada quatro pessoas no Brasil recebe Bolsa Família. A perplexidade provém, portanto, da informação de que 25% da população pátria dependeria de transferência direta de renda para sua sobrevivência digna.

A adoção de tal premissa, de que o benefício tem sido atribuído a pessoas que não se enquadram nos critérios de necessidade, implica diretamente na asserção de que houve desvirtuamento da finalidade do programa. Assim, uma revisão massiva das condições econômicas dos beneficiários implicaria, em tese, em grande economia de verbas federais. Contudo, ao supor que o ajuste fiscal vai apenas eliminar uma fonte de fraude, não se está adequando ou reformulando uma política pública, mas sim exercitando um dever da administração de zelar pela legalidade e moralidade. Remetese, aqui, ao já exposto acerca das considerações quanto a desperdício ilícito de recursos públicos.

A revisão de políticas públicas no caso de corte quantitativo no programa Bolsa Família poderia ocorrer, por exemplo, na diminuição do valor dos benefícios, na restrição etária dos beneficiários ou na alteração dos critérios econômicos para concessão. Suponhase que o benefício pas-

sasse a ser aplicável apenas a menores de 12 anos ou idosos acima de 70 anos, por exemplo. Muito provavelmente a economia resultante da medida seria significativa e imediata. Porém, mais tortuoso seria avaliar ou mesmo compensar o custo social envolvido na possível precarização da vida de milhares de pessoas

### 3.2. CORTES PARA APORTES: O EXEMPLO DO BOLSA FAMÍLIA

Continuase a utilizar o exemplo do programa do Bolsa Família para ilustrar a questão atinente a cortes orçamentários de viés exclusivamente ou predominantemente quantitativos. Será tomado para análise o recente reajuste aplicado aos benefícios, que redundou em considerável aumento nas despesas do programa.

Conforme foi veiculado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em sua página na internet, o reajuste médio dos benefícios do Bolsa Família foi de 19,4%, indicando uma elevação real média de 8,6%. Em termos mais explícitos esse ganho real médio se distribuiu da seguinte forma:

- a) o benefício básico obteve um reajuste de 2,94%, passando de R\$ 68,00 para R\$ 70,00;
- b) o benefício variável, destinado às famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e crianças entre zero e quinze anos, contou com um aumento de 45,45%, passando o valor mínimo e máximo da mensalidade de, respectivamente, R\$ 22,00 e R\$ 66,00 para R\$ 32,00 e R\$ 96,00;
- c) o benefício variável vinculado ao adolescente, destinado a famílias que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, foi acrescido em 15,15%, passando os valores mínimo e máximo da mensalidade de, respectivamente, R\$ 33,00 e R\$ 66,00 para R\$ 38,00 e R\$ 76,00;

As projeções realizadas pelo Governo Federal indicam que a medida deverá ocasionar um aumento nas despesas do Bolsa Família da ordem de R\$ 2,095 milhões, o qual deverá ser financiado por meio de remanejamentos internos do próprio orçamento do ministério (PUREZA, 2011).

O aporte de dois bilhões de reais para a majoração dos benefícios de Bolsa Família foi planejado a partir de um reenquadramento de verbas públicas. Assim, para o investimento no programa, outros setores foram objeto de cortes. Em documento elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é possível visualizar quais as dotações orçamentárias parcialmente canceladas a fim de remanejar recursos para o reajuste dos benefícios (PUREZA, 2011). Destacam-se os seguintes cortes para fins de análise:

- a) aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar: R\$ 64.007.462,00 (sessenta e sete milhões sete mil quatrocentos e sessenta e dois reais);
- b) acesso à água para produção de alimentos para auto consumo: R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais);
- c) construção de cisternas para armazenamento de água: R\$ 12.419.691,00 (doze milhões quatrocentos e dezenove mil seiscentos e noventa e um reais);
- d) promoção da inclusão produtiva: R\$ 4.150.126,00 (quatro milhões cento e cinquenta mil cento e vinte e seis reais);
- e) serviço sócioeducativo para jovens de 15 a 17 anos: R\$ 34.005.390,00 (trinta e quatro milhões cinco mil trezentos e noventa reais).

De acordo com o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS, as finalidades ou objetivos principais do programa são a redução da pobreza, acessibilidade à educação, inclusão social e desenvolvimento familiar (MDS, 2015). Apesar disso, o que se observa na realocação de recursos supra citada é que o reajuste do valor dos benefícios acabou por retirar recursos de outras áreas também dedicadas

ao combate a pobreza. Assim, não se pode falar em um incremento na proteção social, mas sim um rearranjo de dotações orçamentárias.

Cabe observar que os beneficiários dos programas objeto de cortes são pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, assim como no caso do Bolsa Família. Porém, o incentivo à agricultura familiar, a garantia de água potável a populações vítimas de seca, a inclusão produtiva e o amparo educacional a jovens são medidas de empoderamento de classes desprivilegiadas, que capacitam o indivíduo para vencer a pobreza. Por outro lado, a transferência direta de renda, apesar de todo o mérito pela eliminação imediata da fome e das condições indignas de vida, possui menor potencial transformação e inclusão social. Adotada como medida isolada, desarticulada de ações de integração e capacitação, a garantia de renda mínima funciona apenas com um placebo na diminuição da desigualdade social.

O exemplo do Bolsa Família revela, portanto, todo o perigo dos cortes quantitativos, quando planejadas políticas públicas sob o enfoque meramente contábil. Ainda que os cortes sejam apenas relativos à realocação de recursos dentro de um mesmo eixo de ação governamental, o que se observa é que os efeitos a longo prazo podem ser negativos.

### 3.3. DIREITOS SOCIAIS SOB MIRA: A FALÁCIA DOS DIREITOS DE ALTO CUSTO

A agenda de cortes quantitativos costuma ser bastante previsível. Havendo necessidade de diminuição dos gastos governamentais, as atenções se voltam imediatamente para políticas públicas de efetivação de direitos sociais, sob o argumento principal de que seu elevado custo levaria invariavelmente à falência do Estado. Assim, formase de imediato o rol de culpados das despesas públicas, que, no caso brasileiro, estaria supostamente no tripé da seguridade social: previdência, saúde e assistên-

cia social. A posição encontra apoio principalmente na concepção de que os direitos civis seriam menos onerosos aos cofres públicos, algo que ainda se faz presente no debate político e econômico.

É certo que os custos diretos dos direitos sociais se mostram vultuosos. Porém, mesmo os direitos civis apresentam repercussão econômica, ainda que indireta. O direito ao voto, por exemplo, só poderá ser exercido se o Estado fornecer ao cidadão locais e material de votação, agentes públicos de fiscalização e organização, sistemas de apuração e até o policiamento necessário à segurança de todo o processo. Mesmo nos casos em que o Estado se abstém de atuar, como no exercício da liberdade religiosa, a implicação financeira da garantia ao direito se faz presente, como nos impostos que deixam de ser arrecadados em virtude da imunidade tributária dos templos.

Contudo, quando se trata de políticas públicas de efetivação de direitos sociais a análise de custos não pode ser meramente contábil e direcionada a efeitos imediatos. A seguridade social, por exemplo, pode ser comparada a uma espécie de investimento, visto que os efeitos futuros da adoção de medidas de caráter protetivo importam em benefícios à coletividade. É possível identificar dois principais eixos: diminuição de despesas futuras e aumento de arrecadação em face do desenvolvimento econômico. O primeiro caso é de fácil ilustração, já que na área da saúde os investimentos em medicina preventiva costumam gerar expressiva diminuição na necessidade de internamentos, cirurgias, uso de medicação e demais tratamentos curativos. Também se verifica nos programas de capacitação de jovens e adultos, fator que pode amenizar as despesas com a concessão de seguro de desemprego e assistência social. Já o segundo caso será pormenorizado mais adiante, em que se demonstrará a experiência internacional de incremento à proteção social como elemento propulsor do desenvolvimento econômico. De todo modo, desde já se revela que é

extremamente complexo avaliar o real custo dos direitos sociais, não bastando, para tanto, o uso puro da matemática existencial

## 4 CORTES QUALITATIVOS

### 4.1 CRITÉRIOS PARA ELEIÇÃO DE PRIORIDADES: DIREITOS FUNDAMENTAIS E MÍNIMO

Uma vez demonstrado que o ajuste fiscal pode ter impacto social e econômico negativo quando planejado apenas sob o enfoque quantitativo, cumpre traçar qual a escolha de ação alternativa, a fim de propiciar o rearranjo das contas públicas. A primeira hipótese que se apresenta é a adoção de cortes pontuais, baseados no grau de relevância de cada uma das esferas de atuação do poder público. Optamos por identificar estes ajustes como cortes qualitativos.

A ideia de que o ajuste possa recair em um primeiro momento sobre bens jurídicos de menor relevância não repousa na valoração dos direitos afetados quando individualmente considerados, ou seja, não diz respeito à sua natureza intrínseca. Assim, é evidente que tanto o direito à moradia quanto o direito ao lazer são relevantes e igualmente se destinam à garantia de uma vida digna. Porém, na presença de escassez de recursos, mostrandose necessária a opção por alguns direitos em detrimento de outros, podese identificar uma ordem de preponderância quanto à indispensabilidade de certas garantias mínimas. Há, por exemplo, maior urgência no auxílio a desabrigados por eventos climáticos do que na realização de apresentações artísticas.

Reconhecer a impossibilidade momentânea ou circunstancial quanto à aplicabilidade de determinados direitos fundamentais sociais não equivale a lhes negar eficácia nem tampouco implica em afastar a sua fundamentalidade. Significa apenas que momentos de crise fazem surgir

conflitos especiais entre direitos fundamentais, tornando essencial o recurso à ponderação para o sopesamento dos valores envolvidos.

A extensão do exercício dos direitos fundamentais sociais aumenta em crises econômicas. Mas é exatamente nesses momentos que pode haver pouco a ser distribuído. Parece plausível a objeção de que a existência de direitos sociais definitivos ainda que mínimos tornaria impossível a necessária flexibilidade em tempos de crise e poderia transformar uma crise econômica em uma crise constitucional. Contra essa objeção é necessário observar, em primeiro lugar, que nem tudo aquilo que em um determinado momento é considerado como direitos sociais é exigível pelos direitos fundamentais sociais mínimos; em segundo lugar, que, de acordo com o modelo aqui proposto, os necessários sopesamentos podem conduzir, em circunstâncias distintas, a direitos definitivos distintos; e, em terceiro lugar, que é exatamente nos tempos de crise que a proteção constitucional, ainda que mínima, de posições sociais parece ser imprescindível. (ALEXY, 2015).

Quanto ao objeto dos cortes qualitativos, ressaltase que a escolha das dotações afetadas pode ocorrer não apenas em razão dos bens jurídicos diretamente afetados, mas também dos meios adotados para a sua consecução. Frequentemente uma mesma política pública pode ser desempenhada de diversas maneiras, podendo adotar vários modos de ação, inclusive de forma simultânea. Contudo, nem todas as ferramentas empregadas nos programas governamentais terão a mesma indispensabilidade, fazendo com que mesmo nos casos de proteção a valores constitucionais de primeira ordem seja possível a adoção de cortes de despesas. É o caso da publicidade adotada em muitas das ações do poder público na área de saúde. Enquanto para a realização de massiva vacinação infantil a ampla divulgação se revela imprescindível, a veiculação de propagandas acerca da aquisição de medicamentos ou contratação de profissionais como ocorre com o programa Mais Médicos é absolutamente dispensável, podendo ser eliminada sem qualquer prejuízo para a saúde pública.

Há, por fim, a possibilidade de restrição de um direito fundamental, ainda que essencial, no âmbito de sua abrangência. Direitos sociais cos-

tumam se apresentar sob formulações abertas, amplas, permitindo uma certa flexibilidade quanto ao modo de realização. Assim, é possível que em períodos de abundância se instituem políticas públicas de vasta abrangência, de modo a concretizar em níveis máximos as normas fundamentais. Já em períodos de crise a ação governamental pode se mostrar mais tímida, de modo a propiciar apenas o essencial. Em ambos os casos ocorre a realização do direito, ainda que com grau de eficiência diferenciado.

#### 4.2 AS CHAMADAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” E A REALIDADE ORÇAMENTÁRIA

Quando se trata da impossibilidade do Estado de prover todas as prestações sociais em face de escassez de recursos públicos, é comum que se fale que existem limite insuperáveis, diante dos quais nem mesmo as necessidades humanas mais básicas poderiam ser garantidas. Portanto, caberia ao poder público direcionar verbas para alguns setores essenciais em detrimento de outros, frequentemente com implicações inclusive sobre o direito à vida.

Neste quadro de escassez, não há como realizar, *hic et nunc*, todos os direitos sociais em seu grau máximo. O grau de desenvolvimento sócioeconômico de cada país impõe limites, que o mero voluntarismo de bachelaréis não tem como superar. Portanto, não é (só) por falta de vontade política que o grau de atendimento aos direitos sociais no Brasil é muito inferior ao de um país como a Suécia. A escassez obriga o Estado em muitos casos a confrontar-se com verdadeiras “escolhas trágicas”, pois, diante da limitação de recursos, vê-se forçado a eleger prioridades dentre várias demandas igualmente legítimas. Melhorar a merenda escolar ou ampliar o número de leitos na rede pública? Estender o saneamento básico para comunidades carentes ou adquirir medicamentos de última geração para o tratamento de alguma doença rara? Aumentar o valor do salário mínimo ou expandir o programa de habitação popular? Infelizmente, no mundo real nem sempre é possível ter tudo ao mesmo tempo. (SARMENTO, 2008).

As chamadas “escolhas trágicas”, embora constantemente invocadas quando da discussão da implementação de políticas públicas de seguridade social, não se verificam com a mesma constância no mundo dos fatos. Uma rápida análise das contas públicas demonstra que o Estado brasileiro tem efetuado, por exemplo, grandes aportes financeiros nos setores de esporte e cultura, financiando eventos internacionais como a Copa e as Olimpíadas e festas com artistas famosos, como no Reveillon de Copacabana de 2015. Seria falacioso considerar que um governo capaz de arcar com bilhões para a construção de estádios não teria condições financeiras de garantir a entrega de medicamentos para transplantados, como vem ocorrendo silenciosamente na rede pública de saúde<sup>1</sup>.

Os casos de real impossibilidade econômica são raríssimos. Os tratamentos capazes de gerar custos estratosféricos são usualmente experimentais ou inovadores, ou ainda realizados em outros países, fugindo completamente à política de saúde delineada na Constituição. Tais situações não devem servir como fio condutor da elaboração de programas de assistência à saúde nem mesmo embasar a negativa judicial do acesso a tratamentos não disponíveis no Sistema Único de Saúde SUS.

Embora o país vivencie atualmente contexto de crise econômica e de cortes nos gastos governamentais, há ainda ampla margem de ação na simples revisão dos gastos desnecessários, remanejamento de dotações orçamentárias e redução das verbas destinadas a setores de menor urgência. O Estado se encontra em desequilíbrio, mas não falido nem incapaz de recuperar seu vigor econômico, como nos casos de nações atingidas por guerras, eventos climáticos catastróficos, embargos internacionais e out-

---

<sup>1</sup> Os fatos aqui mencionados são de conhecimento público e notório, amplamente divulgados pela mídia, razão pela qual optouse pela ausência de referências bibliográficas. Remetemos o leitor à consulta perante qualquer meio de comunicação, destacando a profusão de notícias quanto a tais temas.

ras situações extremas, Portanto, a simples menção às chamadas “escolhas trágicas” deve ser vista com muitas reservas.

#### 4.3 DIREITOS SOCIAIS COMO PROPULSORES DO DESENVOLVIMENTO

Os ajustes fiscais voltados a direitos sociais não são novidade no terreno das políticas públicas. Desde a década de 80 compõem a agenda de muitos dos países do eixo ocidental, em um movimento que se convencionou chamar de neoliberalismo. Uma das nações a adotar de forma icônica o modelo de ajuste neoliberal foi a Inglaterra. Em especial durante o período de atuação da Primeiraministra Margaret Thatcher, o país viveu profundas restrições em direitos sociais, acompanhadas de privatização em massa. O plano pretendia trazer desenvolvimento econômico e prosperidade, mas acabou por aumentar as taxas de desemprego e acentuar as desigualdades sociais. Diante dos resultados alcançados, foi preciso reconhecer que a equidade é um valor essencial para uma sociedade estável (GRAY, 2008).

O Brasil também possui exemplos do fracasso de ajustes em matéria de proteção social. O chamado Fator Previdenciário foi instituído em 1999 como uma pretensa resposta ao déficit do sistema de Previdência Social. Estruturouse sob a forma de uma equação aplicada ao salário-debenefício, de modo a reduzi-lo e diminuir os gastos do governo com o pagamento de aposentadorias, em especial aquelas concedidas precocemente. Porém, passados mais de dez anos de sua implementação, não se concretizou o almejado equilíbrio financeiro do sistema securitário, que ocorreria mediante desestímulo às aposentadorias precoces.

O governo admite que o fator previdenciário não cumpriu seu objetivo principal de postergar a aposentadoria dos trabalhadores do Regime Geral da Previdência Social e que essa base de cálculo reduz em mais de 30% o valor final do

benefício. O Executivo também não possui uma alternativa consolidada ao fator previdenciário. Esse diagnóstico foi apresentado, nesta terça-feira (27), pelo diretor do Regime Geral do Ministério da Previdência Social, Rogério Costanzi, em audiência pública sobre o assunto, promovida pelo Grupo de Trabalho Câmara Negociação Desenvolvimento Econômico e Social e pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Segundo o diretor, mesmo com o fator previdenciário, criado em 1999, o governo não conseguiu ampliar a idade média da aposentadoria, que se estabilizou em 54 anos entre os homens e em 51 anos entre as mulheres desde 2002. “Temos observado que, em geral, as pessoas ao completarem os 35 (homens) ou 30 anos (mulheres) de contribuição preferem se aposentar, mesmo sabendo que vão ter um desconto que pode chegar a mais de 30% no valor do benefício. Esses cidadãos preferem acumular salário no curto prazo [trabalhando depois de se aposentar], mas geram um problema para o futuro, quando efetivamente perderem sua capacidade de trabalho e forem obrigados a viver com uma aposentadoria menor do que teriam se adiassem a saída do serviço”, explicou Costanzi, reforçando que o Executivo não tem uma proposta consensual para reverter a situação. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2012).

O resultado indireto da adoção do Fator Previdenciário, em uma análise direta e breve, foi a manutenção do aposentado no mercado de trabalho, visto que seus proventos não lhe garantem plenamente o sustento. Assim, não apenas não se efetivou a econômica almejada como também houve um engessamento na dinâmica do fluxo de trabalhadores.

A constatação leva a outro problema dos cortes nas políticas sociais. A economia realizada às custas de cerceamento de direitos e desamparo a riscos sociais se traduz em gastos futuros. Assim, por exemplo, o trabalhador desempregado, quando desamparado, pode acabar sendo reduzido à miséria, tornando-se dependente da atuação estatal para prover o próprio sustento e o de sua família. No caso das aposentadorias concedidas em valores reduzidos, o que se afigura é a redução do poder de compra dos aposentados, justamente em um período da vida em que os gastos com saúde se elevam.

Desta forma, o poder público passa a ter de fornecer mais serviços e medicamentos de forma gratuita nas redes de saúde, pois para um universo cada vez maior de cidadãos estes cuidados tornam-se inacessíveis na via privada.

Portanto, as análises empíricas revelam que a manutenção de políticas públicas de garantia a direitos sociais, longe de se afigurar como fonte de oneração aos cofres públicos, deve ser vista como um investimento em pessoas, e, por via oblíqua, em mercados. De fato, a experiência internacional revela que os investimentos em direitos sociais, mesmo em quando realizados em períodos de crise, podem trazer importantes contribuições à estabilização econômica. Neste sentido, a Recomendação n. 202 da Organização Internacional do Trabalho OIT, apresenta o fomento securitário como resposta ao avanço da inflação, recessão e desemprego. O documento também expõe a ideia de que seguridade possui dupla função: como direito humano, é capaz de reduzir a pobreza, a desigualdade, a exclusão e insegurança social; como planejamento econômico impulsiona o desenvolvimento e o progresso, fomentando o emprego formal e servindo de instrumento à estabilização do mercado (OIT, 2012). Ressaltase que o documento foi elaborado também com base em dados de enfrentamento à crise que assolou diversos países europeus a partir de 2008, fornecendo, deste modo, um amplo aparato empírico.

## 5 CONCLUSÃO

O estado de crise que se abate sobre o Brasil nos dias atuais exige uma séria reflexão quanto ao destino das políticas públicas. O projeto constitucional de uma sociedade de plena realização dos direitos fundamentais se mostrou incompatível com a dura realidade da ruína do orçamento estatal, tornando inevitável a revisão das despesas de governo. Porém, tal constatação não pode servir de justificativa ao descumprimento dos

deveres fundamentais do Estado, nem abre margem para a eliminação desordenada de programas sociais. O ajuste fiscal, anunciado como a tábua de salvação para conter a inflação, a recessão e o descrédito dos investidores, deve passar por cuidadosos estudos prévios, a fim de se estabelecer uma racionalidade jurídica e econômica coerente para sua implantação.

A adoção de cortes quantitativos para o equilíbrio das contas públicas pode parecer, em uma análise superficial, a solução para os problemas financeiros do Estado. A massiva diminuição de despesas traz o efeito imediato de recompor as finanças de um governo, transmitindo a ideia de que este seria o caminho para o crescimento e desenvolvimento de uma nação. Como visto, invariavelmente tal intento coloca os direitos fundamentais sociais sob mira, dada a proporção de recursos estatais envolvidos nos respectivos programas de ação. A grande dificuldade de se abolir esta tendência talvez esteja no fato de que os cortes em políticas públicas de segurança social só serão perceptíveis após anos ou décadas, de modo a restar atenuada a ligação de causa e efeito. Por outro lado, o alívio do déficit orçamentário se traveste de recuperação econômica instantânea, sob a espessa maquiagem dos números e estatísticas. Para evitar este imediatismo precipitado é que devemos nos servir da História e da experiência internacional de enfrentamento de crises, que refutam a fantasia de uma panaceia neoliberal.

Havendo comprovada necessidade de restrição do orçamento, a opção por cortes qualitativos se mostra mais razoável. Uma detalhada ponderação acerca dos riscos e benefícios envolvidos no cerceamento de verbas deve se fazer acompanhar por avaliação quanto à indispensabilidade dos direitos envolvidos, conferindo-se primazia aos direitos humanos e fundamentais. Por sua vez, os passos deste processo devem ser guiados não apenas por ideologias ou interesses partidários, como ocorre usualmente, mas também por ampla e profunda pesquisa científica.

Políticas públicas, como já dito, são escolhas de ação. Mas só é possível escolher quando há consciência sobre as implicações de cada alternativa apresentada. Se assim não o fosse, estaríamos a tratar de uma álea, uma sujeição à sorte ou azar, algo que em tempos de crise envolve uma aposta alta. Portanto, a revisão de políticas públicas ocorrerá sempre com lastro em razões de ordem qualitativa, ao passo que as decisões de ordem puramente quantitativa devem ser consideradas como meros jogos de poder.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Governo admite que fator previdenciário não conseguiu adiar aposentadorias. Publicado em 27/03/2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/>>. Acesso em 31 mai. 2015.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. O Poder Judiciário e a arbitragem. Palestra proferida no tribunal arbitral do comércio, plenário da junta comercial do estado de São Paulo em 23/10/2000. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)> Acesso em 21/02/2016.

GRAY, John. Jogos Finais. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conheça o programa Bolsa Família. Publicação: 01/07/2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsafamilia/oquee>>. Acesso em 29/02/2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO OIT. Recomendação 202. Genebra, 2012. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao\\_202.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao_202.pdf)> Acesso em: 23 de maio de 2015.

PORTAL BRASIL. Orçamento garante aumento de recursos para Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadaniae-justica/2015/06/orcamentogaranteaumentoderecursosparabolsafamilia>>. Acesso em 27/01/2016.

PUREZA, Maria Emilia Miranda. Impacto do reajuste no programa Bolsa Família sobre o orçamento da União. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em 11/02/2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, v. 2, p. 1153, 2008.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros éticojurídicos, in: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 2045.



# **CAPÍTULO II – TRABALHO, SAÚDE E SEGURIDADE**



## ISO 26000 COMO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À PRÁTICA DE DUMPING SOCIAL

### ISO 26000 AS PUBLIC POLICY ON FIGHTING SOCIAL DUMPING OF PRACTICE

Guilherme Henrique Marques Pinto

**Resumo:** O presente estudo objetiva discorrer sobre o política pública de combate ao fenômeno do dumping social. Considerando que a constituição federal de 1988 traz em seu bojo que o trabalho é direito social (artigo 6º) , bem como que a ordem econômica está fundada da livre iniciativa e na valorização do trabalho humana, é deveras importante o estudo do dumping social haja vista sua proximidade com ambos institutos (trabalho e livre iniciativa). A preocupação com o trabalho humano é claramente percebida pois a constituição deve ser lida às lentes da dignidade humana, bem como o legislador preocupou-se em estabelecer um rol de direitos inerentes aos trabalhadores (artigo 7º da Carta Magna). Com o modelo capitalista e também devido a globalização, passou-se a vivenciar uma busca desenfreada do lucro a qualquer preço. Nesse cenário, devida a sua vulnerabilidade do trabalhador perante as empresas, o principal lesado dessa busca de competitividade do mercado mundial é o trabalhador, e ele é atingido por meio da supressão (ilegal) de seus direitos. Os reflexos do cometimento do dumping social extrapolam a pessoa física do trabalhador, possuindo reflexos em toda a coletividade. Tem-se nesse estudo que a figura do ISO 26000 pode se tratar da política pública de inibição e até mesmo de extinção do cometimento da prática de dumping social.

**Palavras-chave:** Dumping social. Políticas públicas. ISO 26000. Trabalho humano. Livre iniciativa.

**Abstract:** *This study aims to discuss the public policy against social dumping phenomenon. Whereas the federal constitution of 1988 brings with it that the work is a social right (Article 6) and that the economic order is founded of free enterprise and the optimization of human work, it is extremely important the study of social dumping considering its proximity to both institutions (labor and free enterprise). Concern for human labor is clearly perceived as the constitution should be read to the lens of human dignity, as well as the legislature was concerned to establish a list of inherent rights to workers (Article 7 of the Constitution). With the capitalist model and also due to globalization, it started to experience an unbridled pursuit of profit at any price. In this scenario, due to a worker's vulnerability to the companies, the main victim of this global market competitiveness of search is the worker, and it is achieved through suppression (illegal) of their rights. The reflections of the commission of social dumping extrapolate the individual worker having repercussions throughout the community. It is this study that ISO 26000 can figure it is the public policy of inhibition and even extinction of the commission of social dumping.*

**Keywords:** *social dumping. Public policy. ISO 26000. Human labor. Free enterprise.*

## 1 INTRODUÇÃO

Partindo do pressuposto de que a empresa tem (em tese) como principal função, além do lucro, interagir e fazer com que a comunidade que a cerca cresça e se desenvolva de maneira digna, é imprescindível uma política que possibilite a integração entre o meio laboral interno e externo.

Ainda, nessa senda, o respeito a comunidade, nos dias atuais, ganha um aspecto global, uma vez que, a globalização é um evento característico do nosso meio atual, representando “un nome con il quale si

intende dire, più o meno, che l' 'ambito naturale di vita' dell'uomo è oggi il mondo intero, il globo terrestre.”<sup>1</sup> (BALDASSARRE, 2002, p. 3).

Tal fato representa que os atos praticados por uma empresa de um lado do mundo pode afetar outra a milhares de quilômetros de distancia, assim como a sociedade que sobrevive por meio dessa segunda empresa passa a ser alvo, e seus reflexos podem ser tanto benéficos como maléficos.

Vale destacar o ensinamento de Bauman (1999, p. 8) para quem *“a globalização tanto divide como une; divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas as que promovem a uniformidade do globo. Junto com as dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do comércio e do fluxo de informação, é colocado em movimento um processo “localizador”, de fixação no espaço. Conjuntamente, os dois processos intimamente relacionados diferenciam nitidamente as condições existências de populações inteiras e de vários segmentos de cada população. O que para alguns parece globalização, para outros significa localização; o que para alguns é sinalização de liberdade, para muitos outros é um destino indesejado e cruel. A mobilidade galga ao mais alto nível dentre os valores cobijados – e a liberdade de movimentos, uma mercadoria sempre escassa e distribuída de forma desigual, logo se torna o principal fator estratificador de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos.”*

De acordo com o texto citado, o dumping social tem a missão de minar uma sociedade de maneira negativa, contribuindo para que trabalhadores sofram com a globalização, pois, a concorrência desenfreada para abarcar um espaço comercial infindável por parte das empresas de todo o mundo configura-se extremamente desleal para garantir o lucro de poucos.

---

<sup>1</sup> Tradução livre: um nome pelo qual se quer dizer, mais ou menos, que o ambiente natural da vida humana é hoje o mundo inteiro, o globo terrestre

Ora, a caracterização do dano social (dumping social) através da não observância dos preceitos básicos fundamentais sociais dos trabalhadores estabelece indignidade ao ser humano que labora, tornando-se o dumping social um ato reprovável na medida em que a concorrência que se estabelece por meio dessa prática, não é saudável, ao revés, inapropriada para a vida humana.

Bauman (1999) acrescenta que seria a globalização fazendo as vias inversas de sua propositura e retirando a liberdade do trabalhador, que exerce sua atividade de maneira indigna e, em muitos casos, em situações piores do que as praticadas aos escravos dos séculos passados

## 2 SURGIMENTO E CONCEITO DO DUMPING SOCIAL

O primeiro conceito de dumping social vem e está expresso na ideia econômica. Isso porque, os primeiros estudiosos a tratar do assunto foram economistas (ARRUDA, 2005).

Jacob Viner, fez referência ao dumping ao “[...] enfrentar o caso do papel estrangeiro vendido à Inglaterra no século XVI e vendas de produtos diversificados as regiões bálticas no século dezessete.” (EMANUELLI, 2005, p. 51).

A primeira lei contra a prática de dumping foi estabelecida pelo Canadá, em meados de 1903 e 1904, como medida a ser tomada face as investidas norte-americanas que estavam falindo a indústria local. Posteriormente vieram outros países (Nova Zelândia, Austrália, África do Sul e Estados Unidos) a absorver essa legislação antidumping (FERNANDEZ, 2014).

Visando a regulamentação do comércio internacional através do reconhecimento por parte de alguns países de que tanto o comércio, o mercado e a economia deveriam de alguma forma serem controlados, buscando uma contínua melhoria das condições de vida e do trabalho, que alcançasse também a massa de trabalhadores, e não somente aqueles pri-

vilegiados nos país em que se criou – entre alguns Estados, como o Brasil, Estados Unidos, Canadá, Áustria, Chile, China, Nova Zelândia, Luxemburgo, entre outros – o GATT (General Agreement on Tarifes and Trade) que estabelece em seu art. VI o conceito de dumping, de modo a afastar tal pratica daqueles que estão de acordo com essa norma internacional (CORDOVIL, 2011). Rege o art. VI:

Article VI: Anti-dumping and Countervailing Duties

1. The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another (a) is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country, or, (b) in the absence of such domestic price, is less than either (i) the highest comparable price for the like product for export to any third country in the ordinary course of trade, or (ii) the cost of production of the product in the country of origin plus a reasonable addition for selling cost and profit. Due allowance shall be made in each case for differences in conditions and terms of sale, for differences in taxation, and for other differences affecting price comparability (GATT, 1947)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Tradução livre: Artigo VI: *Antidumping* e direitos compensatórios. 1. As partes contratantes reconhecem que o dumping, pelo qual os produtos de um país são introduzidos no mercado de outro país a preço inferior ao valor normal dos produtos, deve ser condenado se causa ou ameaça causar um prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de parte contratante ou atrasa sensivelmente a criação de uma indústria nacional. Para efeitos do presente artigo, um produto deve ser considerado como sendo introduzido no mercado de um país importador por menos do que seu valor normal, se o preço do produto exportado de um país para outro: (a) é inferior ao preço comparável, no decurso de operações comerciais, para o produto similar quando destinado ao consumo no país de exportação, ou (b) na ausência de tal preço no mercado interno, é inferior a: (i) o mais alto preço comparável de um produto similar para a exportação para qualquer país terceiro no decurso de operações comerciais normais, ou (ii) o custo de produção do produto no país de origem, acrescido de um suplemento razoável para a venda de custo e lucro. Devido subsidio deve ser feita em cada caso para as diferenças nas condições e termos de venda, as diferenças de tributação e outras diferenças que afetam a comparabilidade dos preços

O “dumping social” ocorre quando a legislação interna permite a exploração do trabalho. Quando não o faz, o empresário inescrupuloso recorre à chantagem do efeito contaminação (race to the botton), e, finalmente e além disso, não satisfeito, apela para o descumprimento da legislação existente, confiando na ineficácia dos poderes constituídos, na eficiência dos seus superadvogados, na demora do processo e na timidez das reprimidas tradicionalmente aplicadas, praticando assim uma infração deliberada e inescusável à legislação trabalhista local, obtendo vantagens econômicas perante a concorrência e debochando do Estado Democrático Social de Direito, o que configura o que denominamos “dumping social”, em uma leitura mais atual do instituto (SOUTO MAIOR; MOREIRA; SEVERO, 2014, p. 23)

Ou seja, poderia se caracterizá-lo como uma pratica censurável por meio da “[...] venda de mercadorias a preços inferiores aqueles normalmente praticados no mercado, provocando danos materiais à indústria domestica existente ou inibriando seu desenvolvimento” (CORDOVIL, 2011, p. 82), afetando um direito fundamental do trabalhador, que se caracteriza através do labor e da percepção dos frutos oriundos desse que promovem o seu bem-estar e de sua família.

Essa ideia de aumento de lucro violando direito dos trabalhadores é antiga, vejamos no que tange o direito do trabalho, em 1788 Jacques Necker, banqueiro e ministro francês, já analisava a possibilidade de obter vantagens no comercio de outros países através da revogação do descanso semanal dos trabalhadores (SILVA, 2008).

No entanto, o que talvez em tempos remotos era somente uma perspectiva, retorna como fato verídico no século XXI, onde é crescente na Justiça do Trabalho brasileira as condenações envolvendo o denominado dano social, dumping social, indenização suplementar ou ainda, delinquência patronal.

Isso ocorre porque a conceituação do dumping gera discussões, uma vez que, não se encontra na doutrina ou na jurisprudência unanimidade quanto ao tema. Enquanto alguns observam que a expressão dumping somente pode ser utilizada nos casos que envolvam relações comerciais internacionais, outros a elencam como uma expressão estritamente ligada a questão econômica (SOUTO MAIOR; MOREIRA; SEVERO, 2014).

Assim, considerando a realidade da globalização, não se pode mais estabelecer que o dano social afeta somente a comunidade que rodeia as margens das empresas que praticam o dumping social, ou seja, uma concorrência desleal com base na inobservância dos direitos e garantias de seus empregados.

Significa assim, que a empresa tem “[...] obrigações com os empregados, mas também com as gerações futuras e com a autorreprodução das condições gerais de vida; em suma, liberdade face ao dever de contribuir para a vida cotidiana e a perpetuação da comunidade global.” (BAUMAN, 1999, p. 16).

O ideal seria, “[...] viver em sociedade – concordando, compartilhando e respeitando o que compartilhamos” (BAUMAN, 2008a, p. 8), sendo essa, a única maneira de se atingir a dignidade humana e assim, a felicidade.

É por isso que o dumping social irá se caracterizar pela prática desleal através da comercialização de mercadorias ou serviços a preços muito baixos, no mercado interno ou externo, em virtude do baixo custo de produção, desencadeado pelo descumprimento reiterado das normas trabalhistas e assim dos direitos sociais (CORDOVIL, 2011), que são inerentes a toda a coletividade.

Mesmo com os seus diversos contornos, vale estabelecer que o dumping social se estabelece como uma medida pró empresa, ou seja, favorável para que o empresariado busque auferir lucro através do desrespeito da legislação trabalhista utilizando de meios fraudulentos, que

afetam diretamente a dignidade do trabalhador, pois, assim o empresário baixa o custo de produção e consecutivamente diminua o preço de mercado de modo a alavancar as vendas

No entanto, o que ocorre na sociedade de consumidores é que antes de nos tornarmos os próprios consumidores, nos envolvemos como mercadoria (BAUMAN, 2008), forçando-nos a vender a força de trabalho como um objeto de baixo valor.

Isso pois, como bem lecionada Souto Maior, Moreira e Severo (2014, p. 15) “na sociedade capitalista, o direito apresenta-se, ademais, como o instrumento regulador necessário para salvaguardar o próprio sistema, que requer padrões claros de conduta econômica”, com o intuito de preservar o trabalhador e toda a sociedade da qual esse faz parte e que de maneira indireta é afetada por fraudes que se desenvolvem através da falsa justificativa de garantir os interesses econômicos

No entanto é o próprio trabalhador que acaba suportando o ônus imposto pelo cenário econômico e global (MACHADO, 2011), mesmo não sendo sua essa tarefa, mas sim, do Estado, que por meio de políticas públicas possa garantir a diminuição dos encargos fiscais e auxiliar para que as empresas se mantenham de maneira adequada e em prospecção.

Como ressalta Bauman (2008b, p. 15) o papel dessas políticas públicas deveria ser o de “[...] encorajar os capitalistas a gastarem seu dinheiro com mão de obra, torná-lá atraente para esses compradores é pouco provável sem a ativa colaboração do Estado”, ainda mais, em uma sociedade ativa e acelerada, que desempenha seu papel buscando sempre a máxima eficiência adjunta mente com a máxima lucratividade e o custo mínimo.

Acontece que, ao retirar reiteradamente do trabalhador direitos a ele inerentes de condições e remuneração dignas, o empregador não afeta somente a pessoa humana e o seu patrimônio, mas sim, toda uma sociedade na qual está inserido tal empreendimento (matriz e filiais) (SOUTO MAIOR; MENDES; SEVERO, 2012), sendo tal ato, denominado dumping social.

É importante destacar que os direitos sociais são o resultado de um compromisso firmado pela humanidade para que se pudesse produzir, concretamente, justiça social dentro de uma sociedade capitalista.

E é esse através desse compromisso em torno da eficácia dos Direitos Sociais que se institucionalizou, em diversos documentos internacionais nos períodos pós-guerra, representando também, portanto, um pacto para a preservação da paz mundial.

Como bem preconiza o preambulo da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sem justiça social não há paz. Quebrar esse pacto significa, portanto, um erro histórico, uma traição com nossos antepassados e também assumir uma atitude de descompromisso com relação as gerações futuras (MAIOR, 2007, p. 1)

### **3 O DUMPING SOCIAL E AS EMPRESAS: UM ENFOQUE PARA A ISO 26000 COMO FORMA DE MANTER A RESPONSABILIDADE SOCIAL E CONSEQUENTE COMBATE A PRÁTICA DE DUMPING SOCIAL**

Vivemos em constante evolução social. Essa evolução propiciou a criação de empresas, que possuem o seu intuito de fabricação de produtor capazes a atender as demandas sejam elas essenciais ou supérfluas. É através da venda de seus produtos que a empresa alcança o seu maior objetivo que é o de auferir lucro.

No entanto, deve-se destacar que o seu papel não termina por aí, ou seja, de que o papel de uma empresa não é somente o de captação de recursos (rendimento) para seus gestores/empreendedores, o papel de uma empresa vai muito além das portas do empreendimento.

Atualmente as “empresas” estão impregnadas na vida de quase toda a humanidade (LE MOS JUNIOR, 2009), contudo, historicamente, o termo “empresa” teve seu surgimento no Código Comercial francês de 1807, ao referir-se ao contrato de empresa, ou fornecimento de serviços, dentro da matéria de competência dos tribunais de comércio. Foi somente

no Código Civil italiano (1942) que a empresa foi acolhida sob o manto do empresário, do estabelecimento e da atividade, contrapondo-se à teoria dos atos de comércio, até então em vigor, mas que já não garantiria o comércio em evolução (LEMOS JUNIOR, 2009, p. 21).

Mesmo vislumbrando-se a importância empresarial, tanto para o setor econômico quanto para o social, a ideia de função social, somente foi abordada de maneira jurídica a partir da Constituição Mexicana de 1917, eclodindo como consequência da abolição do poder Estatal desenfreado e abarcando a ideia de um povo com interesses a serem respeitados (BARACHO; JATOBÁ, 2015).

Nas palavras de Lemos Junior (2009, p. 23) “no mundo atual reitera-se a importância da empresa para a economia e sua função social, especialmente na maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento”, ou seja, claro que tem um papel na geração de riqueza, porém, tem o seu lado social, quer seja na criação e também manutenção de empregos, no desenvolvimento tecnológico e industrial, na movimentação do mercado financeiro, entre outros fatores.

Não há dúvidas de que o seu maior papel é o de auferir lucro, no entanto, não menos importante, possui também o papel de dar condições dignas aos trabalhadores que consecutivamente e de forma direta são responsáveis pelo produto final e por sua comercialização.

Mas não para por aí, posteriormente, a preocupação da empresa deve estar elencada com o seu papel perante a comunidade onde está instalada, e com aqueles que de maneira indireta dela dependem, ou seja, além da preocupação individual, a empresa deve se preocupar com a sociedade como um todo, pois é essa, que sofrerá o impacto vindo de suas mudanças.

É por isso que a caracterização do dumping social através, por exemplo, da manutenção do trabalho análogo ao de escravo, é mais que um crime, é uma afronta por parte da empresa ao seu papel social.

A utilização de meios que prejudicam outros, para garantir que seus produtos não tenham concorrência, ou seja, baixando seu preço de mercado para vender mais e fazer com que empresas do mesmo setor que cumprem a legislação trabalhista e principalmente a dignidade de seus funcionários, acabem fechando suas portas por não conseguirem competir com o preço das outras.

Tal pratica acaba, pois, favorecendo aquelas empresas que não observam a legislação trabalhista em detrimento daquelas que cumprem as regras impostas pelo ordenamento trabalhista. Dessa forma, a empresa inadimplente com as obrigações laborais acaba se favorecendo, pois gasta menos com o pagamento das obrigações legalmente impostas, o que as possibilita baratear seus produtos, gerando assim uma concorrência desleal em face das outras empresas. Essa conduta acaba estimulando a burla ao cumprimento efetivo das normas trabalhistas, gerando um círculo vicioso de desrespeito aos direitos sociais, constitucionalmente garantidos (CHAVES, 2010, texto digital).

É nesse cenário que Severo (2011) destaca que é preciso que trabalhadores sejam bem remunerados e tenham tempo livre para gastar seu salário, pois de nada adianta uma empresa não pagar bem seu empregado, e com isso colocar produtos mais acessíveis no mercado, se uma outra empresa, teve que fechar e demitir os seus funcionários em virtude dessa, que desrespeita os trabalhadores e não cumpre com o que estabelece a legislação trabalhista brasileira.

Busca-se assim, estabelecer, de alguma forma, uma condição de trabalho favorável, seja no ambiente interno e externo, e consequentemente alcançar a dignidade da pessoa humana ao trabalhador, como forma de concretizar todo o sistema jurídico posto, visto que “o trabalho não deve, pois, apenas proporcionar conservação, mas se transformar em instrumento de desenvolvimento pessoal, hábil a proporcionar dignidade de vida” (LISBOA, 2012, p. 13) ou seja, de modo que o trabalhador, ao se retirar dessa condição, continue a ter uma vida de qualidade e dignidade no meio exterior.

A nossa Constituição Federal de 1988 – constituição cidadã – estabeleceu em seu corpo, tanto a livre iniciativa e o valor do trabalho humano como fundamentais. E é por meio dessas duas forças que provem do ser humano, que a sociedade deve buscar uma harmonização, um equilíbrio, uma relação focada na dignidade, para que o homem possa obter um desenvolvimento social adequado, com respeito mútuo nos conflitos que envolvam o capital e o trabalho (MARTINS, 2012, p. 17).

É com esse intuito que se opera a ISO 26000, pois, estabelece uma regulamentação de Responsabilidade Social para as empresas, ou seja, “ISO 26000 provides guidance on how businesses and organizations can operate in a socially responsible way. This means acting in an ethical and transparent way that contributes to the health and welfare of society”<sup>3</sup>

A ISO 26000 regula, através de orientações, a relação entre as empresas e o meio em que elas estão, ou seja, é a sociedade fazendo com que as empresas operem de maneira eficaz auxiliando aqueles que lhes são mais próximos e afetados diretamente por seu desempenho global.

O desenvolvimento dessa ISO se deu mediante um processo moroso, e, somente após longos cinco anos de negociação, com a participação de vários atores sociais (representantes dos governos mundiais, ONGs, indústrias, consumidores e organização de trabalhadores) foi lançada, através de norma, em 2010:

ISO 26000:2010 provides guidance rather than requirements, so it cannot be certified to unlike some other well-known ISO standards. Instead, it helps clarify what social responsibility is, helps businesses and organizations translate principles into effective actions and shares best practices relating to social responsibility, globally. It is aimed at all types of organizations regardless of their activity, size or location.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tradução livre: ISO 26000 fornece orientação sobre como empresas e organizações podem operar de uma forma socialmente responsável. Isto significa agir de forma ética e transparente que contribui para a saúde e o bem-estar da sociedade

<sup>4</sup> Tradução livre: ISO 26000: 2010 fornece orientação em vez de requisitos, por isso não pode ser certificado, ao contrário de alguns outros padrões ISO de renome. Em vez disso, ele ajuda a esclarecer o que é responsabilidade social, ajuda as empresas e organizações a transformar os princípios em

(INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION, texto digital).

Essa ISO determina como matéria fundamental de responsabilidade social para as empresas a observância e o respeito aos direitos humanos, as praticas laborais, ao meio ambiente, praticas justas de operacionalização, os consumidores e sua participação ativa no desenvolvimento da comunidade.

Com a ISO, a empresa não precisará se utilizar de praticas nefastas como as caracterizadas através do dumping social, pois sua certificação garante que a empresa e seus produtos são confiáveis e seguiram um padrão de boa qualidade para a sua fabricação, tornando-se assim, uma ferramenta eficaz de barateamento de custos ao minimizar erros e desperdícios que possam ocorrer, aumentando assim, a produção por meio de forma que não desumanize o trabalhador. Dessa forma, “they help companies to access new markets, level the playing field for developing countries and facilitate free and fair global trade”<sup>5</sup>.

Nesse sentido, a ISO 26000 pode ser utilizada como um importante instrumento de politica publica inibidora ou até mesmo, quem sabe, erradicar a pratica de dumping social, que pode se formar através da imposição do empregador a um trabalho análogo ao de escravo para o seu empregado, ou até mesmo no descumprimento reiterado dos direitos básicos dos trabalhadores e consequente concorrência desleal à empresas que cumprem integralmente com todas as suas obrigações.

Além de respeitar direitos humanos e preservar a dignidade humana, a ISO torna-se uma excelente ferramenta de marketing para as empresas, gerando assim, um beneficio duplo, ou seja, para que o capital e o trabalho possam viver em harmonia (funções sociais da empresa).

---

ações efetivas, e, ações relacionadas com a responsabilidade social a nível mundial. Destina-se a todos os tipos de organizações, independente da sua atividade, dimensão ou localização.

<sup>5</sup> Tradução livre: Eles ajudam as empresas a aceder a novos mercados, o nível de igualdade para os países em desenvolvimento e facilitar o comercio mundial livre e justo.

Ademais, deve-se entender que a prática de dumping ao prejudicar todo o meio social poderá impactar na falência da própria empresa que o praticou, ocasionando o fechamento de suas portas por não ter mais quem consuma os seus produtos, visto que todos estarão desempregados e à mercê do que foi feito em um passado não muito distante

#### 4 CONCLUSÃO

Os princípios são os alicerces do sistema jurídico e condicionam todas as estruturas deles subsequentes. Sob esse prisma, não é exagero dizer que o princípio da dignidade da pessoa humana é uma das imprescindíveis balizas do Estado Democrático de Direito.

Permite-se, nesse sentido, ao Brasil orgulhar-se de, por meio das normativas constitucionais, tutelar a garantia e a proteção aos direitos fundamentais, dos direitos sociais, difusos e coletivos, pregando a existência de uma sociedade livre, justa e solidária, em que se busca a justiça social para com todos os seus nacionais, indistintamente, no arrimo da dignidade.

A valorização do trabalho humano não tem como ser dissociada da dignidade humana. Eis a razão pela qual preocupou-se o legislador em elencar um extenso rol de direitos aos trabalhadores. Esse mesmo legislador deixou claro também a importância da ordem econômica, e para tal fundou-a na valorização do trabalho humano somado à livre iniciativa.

Devido ao mundo capitalista no qual estamos inseridos, somada a globalização, a competitividade, concorrência, são cada vez mais intensas. Uma busca desenfreada pelo lucro acaba acontecendo, e salvo algumas exceções, as principais vítimas dessa competição “mercantil” são os trabalhadores.

A prática do dumping social é uma conduta lesiva aos trabalhadores, no entanto, essas lesões transcendem a pessoa física dos mesmos e acabando gerando efeitos em toda a coletividade. Essa prática pode acon-

tecer por diversas maneiras (p.ex. trabalho escravo, sonegação de direitos trabalhistas) no entanto, é no seu caráter nefasto e predatório que estão seus maiores malefícios.

É por isso que a existência da ISO 26000 pode servir como uma política pública capaz de inibir ou até mesmo extinguir essa conduta, pois, além de afirmar direitos humanos, alia-se a ideia da dignidade humana como preceito fundamental, poderá ser utilizado pelas empresas como marketing positivo, viabilizando a harmonia entre trabalho e capital.

## REFERÊNCIAS

BALDASSARRE, Antonio. Globalizzazione contro democrazia. Roma: Laterza, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

. A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas. Tradução José Gradel. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

. Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

. Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

. A riqueza de poucos beneficia todos nós? Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> . Acesso em: 25 dez. 2015.

CARROLL, Archie B. The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organization Stakeholders. In: Business Horizons. jul./ago 1991. p. 39-48. Disponível em: <[http://www.researchgate.net/publication/4883660\\_The\\_Pyramid\\_of\\_Corporate\\_Social\\_Responsibility\\_Toward\\_the\\_Moral\\_Management\\_of\\_Organizational\\_Stakeholders\\_Business\\_Horizons\\_34\(4\)\\_39-48](http://www.researchgate.net/publication/4883660_The_Pyramid_of_Corporate_Social_Responsibility_Toward_the_Moral_Management_of_Organizational_Stakeholders_Business_Horizons_34(4)_39-48)>. Acesso em: 22 Dez. 2015.

CORDOVIL, Leonor. Antidumping: interesse público e protecionismo no comércio internacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE MASI, Domenico. O ócio criativo. Tradução Léa Manzi. Entrevista Maria Serena Palieri. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, de 26 ago. 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

EMANUELLI, Gisela Biacchi. Comércio exterior brasileiro e dumping: breve enftretamento sobre uma barreira não-alfandegária. In: Revista de direito da concorrência. n. 7, jul./set. 2005. Brasília: IOB/CADE, 2005. p. 49-81.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca. Função social da empresa e economia de comunhão: um encontro à luz da Constituição. Curitiba: Juruá, 2013

FERNANDEZ, Leandro. Dumping social. São Paulo: Saraiva, 2014.

ISO 26000:2010. Guidance on social responsibility. <<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en>>. Acesso em: 22 dez 2015.

LAURINO, Salvador Franco de Lima. Destacamento de trabalhadores: dumping social e os desafios à afirmação do espaço social europeu. São Paulo: LTr, 2013.

LISBOA, Roberto Senise. Prefácio. In: MARTINS, Marcos Madeira de Mattos. A empresa e o valor do trabalho humano. Coimbra: Almedina, 2012.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. O direito do trabalho como instrumento de justiça social. São Paulo: LTr, 2000.

. Indenização por dano social pela agressão voluntária e reincidente aos direitos trabalhistas. Universidade Anhanguera - UNIDERP, São Paulo, 10 abr. 2006. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/58826716/TRAB-ADT-Aula-2-2010-08-30-LO-1>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

. O dano social e sua reparação. Núcleo Trabalhista Calvet, São Paulo, 13 out. 2007. Disponível em: <<http://www.nucleotrabalhistacalvet.com.br/artigos/O%20Dano%20e%20sua%20Repara%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jorge%20Luiz%20Souto%20Maior.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

MARTINS, Marcos Madeira de Mattos. A empresa e o valor do trabalho humano. Coimbra: Almedina, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa. 2008. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---i-lo-brasilia/documents/genericdocument/wcms\\_336918.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---i-lo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336918.pdf)>. Acesso em: 15 jan.2016.

PINTO, José Augusto Rodrigues. Dumping social ou delinquência patronal na relação de emprego? In: Revista do Tribunal Superior do Trabalho. v. 77. n.3. Brasília, jul./set. 2011. pp. 136-153. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/1295387/2684887/Dumping+Social+ou+delinqu%C3%Aancia+patronal+na+rela%C3%A7%C3%A3o+de+emprego>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

SEVERO, Valdete Souto. O dano social ao Direito do Trabalho. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA IV Região. Porto Alegre, Caderno 15, 2011. Disponível em: <<http://www.amatra4.org.br/cadernos/265-caderno-15?start=1>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

SILVA, Eveline de Andrade Oliveira e. A cláusula social no direito internacional contemporâneo. 2008. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em:

<<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/3558/3/EVELINE.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. MENDES, Ranúlio; SEVERO, Valdete Souto. Dumping social nas relações de trabalho. 2. ed. São Paulo: LTr, 2014.

WORLD TRADE ORGANIZATION. The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947). Disponível em: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm)>. Acesso em: 22 dez 2015.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
FUNDAMENTAL À SAÚDE: A IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA MAIS MÉDICOS SOB UMA ANÁLISE DA TEORIA  
HONETHIANA DO RECONHECIMENTO**

**PUBLIC POLICIES OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EFFECTIVE  
HEALTH: THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM MORE  
DOCTORS IN AN ANALYSIS OF THE THEORY HONETHIANA  
RECOGNITION**

Juliana de Oliveira

**Resumo:** A presente pesquisa trata da efetivação do direito constitucional à saúde, por meio de políticas públicas do Estado, representado pelos três entes da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios). Refere-se a última política pública de âmbito nacional com vistas à implementação do direito constitucional à saúde, que é o Programa Mais Médicos, trazendo um aparato dos pontos positivos e negativos do programa. Por fim, pretende-se aplicar a Teoria do Reconhecimento de Axel Honeth para identificar se o Programa Mais Médicos foi resultado da Luta por Reconhecimento da sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Direito à saúde. Políticas públicas. Programa mais médicos. Efetivação da saúde. Teoria do Reconhecimento. Axel Honeth.

**Abstract:** *This research deals with the realization of the constitutional right to health through state public policies , represented by the three federal entities (federal, state , Federal District and municipalities). Refers to the last nationwide public policy with a view to implementing the constitutional right to health , which is the More Doctors program , bringing an apparatus of the strengths and weaknesses of the program. Finally , we intend to apply*

*the Axel Honeth recognition theory to identify the More Doctors program was a result of the fight for recognition of Brazilian society.*

**Keywords:** *Right to health. Public policy. More medical program. Effectiveness of health. Recognition of theory. Axel Honeth.*

## 1 INTRODUÇÃO

O direito a saúde teve grandes avanços na sociedade brasileira após a constituição de 1988, que salienta a sua importância no exercício da vida digna. Novas descobertas tem possibilitado cada vez mais a melhoria da qualidade de vida de pacientes com graves doenças, mas, a oferta de tratamentos aos pacientes sem possibilidade de obtê-los por conta própria acaba causando um grande aumento nos custos de saúde da população, tal problemática vem criando uma discussão sobre a responsabilidade e a limitação dos direitos fundamentais referentes à vida e a saúde por parte do Estado, tendo em vista a verba orçamentária destinada à saúde e a insuficiência das políticas públicas criadas para este fim.

Reconhecido pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de caráter social, tal direito exige do Estado prestações para sua efetividade, por isso considerado como uma política pública a ser alcançada pela República Federativa do Brasil, ou seja, deverá ser garantida a sua efetividade. Ademais, quando aliado ao caráter fundamental social emana diversas consequências em relação às políticas públicas, separação de poderes e o caráter subjetivo das prestações.

Neste sentido, com meio de garantir a efetivação do direito social à saúde, o governo brasileiro, envolvendo todas as esferas da federação, instituiu políticas públicas em âmbito nacional, regional e local.

Uma das mais recentes e polêmicas políticas públicas implantadas para atingir esta finalidade, à qual a República Federativa do Brasil se comprometeu no texto constitucional, foi o denominado “Programa Mais Médicos”.

No entanto, tal política pública, além de ser aplaudida, está sofrendo grandiosas críticas, sendo considerada uma política panfletária, fazendo-se necessário a aplicação da Teoria do Reconhecimento de Axel Honeth para identificar se o Programa Mais Médicos foi resultado da Luta por Reconhecimento da sociedade brasileira e se de fato trata-se de uma política pública implantada com o objetivo de efetivar o direito social à saúde.

Assim, através de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se o método hipotético-dedutivo, faz-se necessário discutir acerca da política pública de efetivação do direito constitucional à saúde denominada “Programa Mais Médicos”, que por meio de legislação interna e acordos internacionais, “importou” médicos brasileiros que se formaram no exterior e também médicos estrangeiros, além de outras medidas, com o fundamento de garantir à população brasileira, principalmente das regiões de periferia, atendimento médico através do SUS – Sistema Único de Saúde nas Unidades Básicas de Saúde.

## **2 DIREITO À SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A preservação da vida é uma preocupação constante do ser humano. Assim, em decorrência da necessidade, buscou-se no decorrer da evolução social a proteção do indivíduo, garantindo o amparo frente às adversidades da vida. No entanto, nem sempre a proteção é efetiva, tanto por parte da sociedade quanto do Estado, ficando muitos indivíduos e coletividades desprotegidos e desamparados.

Todo ser humano nasce com direitos e garantias, não devendo estes ser considerados como concessão do Estado, tendo em vista que, *“alguns estes direitos são criados pelos ordenamentos jurídicos, outros são criados através de certa manifestação de vontade, e outros apenas são reconhecidos nas cartas legislativas”* (SILVA, 2006). Ainda, é válido ressaltar

que as pessoas como um todo devem exigir que a sociedade respeite e garanta sua dignidade e necessidades básicas fundamentais.

Para Dallari (2003), a sociedade deve estar organizada de modo que busque condições que permitam a cada homem e grupo social ter o que precisa para seus fins particulares. A organização da sociedade deve ter uma finalidade, que é visar o bem de todos, bem comum sendo este um conjunto de condições da vida social que melhorem o desenvolvimento da personalidade humana, obtido de forma harmônica e garantindo a liberdade de todos.

Os direitos sociais surgiram na crise do Estado liberal, na busca por uma maior igualdade social, dando aos indivíduos prestações sociais necessárias para viver com dignidade. Distingue-se o direito social do direito de defesa, ao ponto que estes representam uma omissão do Estado, uma prestação negativa, enquanto aqueles exigem uma prestação positiva por parte do Estado, assegurando aos indivíduos um mínimo existencial, e pressupõem uma realização de igualdade (ASSIS, 2010).

Esses direitos chamados de sociais passaram a se desenvolver a partir do século XX, quando se percebeu que os direitos individuais não eram suficientes, pois sem as condições mínimas como educação, alimentação e saúde, os direitos individuais não podiam ser exercidos. Assim, observa-se que as dimensões de direitos completam-se, contribuindo todos para a realização da dignidade humana (BARCELLOS, 2012).

Após a segunda guerra mundial, cresce a discussão acerca dos direitos humanos, criando declarações, pactos e organizações para protegê-los. O Estado passa a intervir ativamente tentando diminuir as desigualdades econômicas, assumindo a prestação de serviços fundamentais para todos, surge a necessidade de controlar os recursos disponíveis para se obter um maior proveito, levando a ação do Estado a todos os campos sociais, com o fim da guerra, o Estado precisa intervir mais ainda para restaurar as cidades e readaptar as pessoas (DALLARI, 2003).

Parece aceita a ideia de que para ser denominado direito humano, este precisa preencher algumas condições como a universalidade, a justiciedade e exigibilidade, ou seja, ser garantido a todos os grupos, ter pleno acesso à justiça, e clareza de quem tem a obrigação de realizá-lo. Existe dificuldade no entendimento de que os direitos sociais, econômicos e culturais estejam qualificados nessa categoria. Há quem pense que seria possível exigir do Estado apenas que não maltratem ou dizimar os cidadãos, mas não seria apropriado requerer garantia de um padrão de vida para todos, sendo que tais direitos requerem um aumento consequente nos impostos, sendo um atrevimento requerer a satisfação dos direitos humanos quando não há possibilidades de realizá-los e concretizá-los (BENVENUTO, 2010).

O ordenamento jurídico brasileiro conferiu, após a segunda guerra mundial, a dignidade humana o caráter de princípio fundamental e de norma embasadora do sistema constitucional, tendo assim valor máximo, sendo a dignidade humana dotada de eficácia plena em todas as relações (BERNARDI, 2007).

No Brasil, desde a década de 80, a questão da exclusão social, entre outros fatores, protagonizou debates e enfrentamentos nas agendas internacionais, tornando-se o tema central e exigindo análises setoriais e políticas públicas que considerassem a relação entre a lógica econômica e a coesão social (RIBEIRO, 2010).

Neste viés, destacando o tema da exclusão, Ribeiro (2010) afirma que a questão social no Brasil passou a ser analisada a partir da produção e distribuição de riquezas, da vulnerabilidade das relações sociais, do questionamento da intervenção estatal e das mudanças mundiais na configuração da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Aos excluídos no Brasil não estavam asseguradas garantias públicas contra riscos econômicos decorrentes de disfunções sociais, no âmbi-

to de um sistema sólido de proteção social (RIBEIRO, 2010), o que gerou uma grande insatisfação e, por consequência, as mobilizações sociais.

Ademais, a questão social e a insatisfação com o sistema atual da época se constituiu objeto de teorização sobre a institucionalização de um Estado Democrático de Direito, que passou a ser discutido pela Assembleia Constituinte Originária, instituída logo após a queda do regime militar ditatorial.

Este contexto histórico, legitimou a mudança de modelo de proteção social brasileiro – de um sistema de seguro social (restrito à classe formalmente trabalhadora) para um sistema de seguridade social, disciplinado por princípios de universalidade e equidade, estabelecendo um padrão de inclusão social nas políticas sociais. Este novo modelo articulava solidariamente as áreas da previdência social, saúde e assistência social (RIBEIRO, 2010).

Segundo L'Abbate (2010), a soma de forças políticas e sociais resultou em uma conjugação favorável para que a saúde e outros direitos sociais adquirissem o estatuto constitucional no país.

A Assembleia Constituinte Originária, representando o povo brasileiro, constituída para instituir um Estado Democrático, promulgou em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, que prevê em seu art. 1º os fundamentos da República Federativa, dentre eles a dignidade da pessoa humana.

A partir deste contexto social, de acordo com Ribeiro (2010, p. 20), passou-se a identificar os direitos sociais e trabalhistas como direitos fundamentais, além de valorizar-se participação social na produção e aplicação do direito, bem como na institucionalização de uma cidadania plural e aberta às mais diversas e complexas relações sociais.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, como uma forma de efetivação dos direitos sociais e garantia da dignidade da pessoa humana, a população brasileira passou a ter o direito à saúde asse-

gurado em texto constitucional, que dispõe que seu art. 196 que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”* (BRASIL, 1988).

A República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, conforme previsão na Carta Constitucional fundamenta-se em aspectos como: cidadania, dignidade e soberania popular. Assim, a saúde passa a ser declarada como um direito fundamental de cidadania, cabendo ao Estado a obrigação de provê-la a todos os cidadãos, indistintamente (SILVA, TANAKA, 2012, p. 250)

Pela primeira vez nas Cartas Constitucionais do Brasil, a CF/88 apresenta uma seção específica para tratar o tema da saúde, consagrando como dever do Estado e direito do cidadão. Desta forma, deslocou-se a noção de seguro social pela de seguridade social, prevendo acesso pleno ao sistema de saúde, independentemente da renda, buscando garantir um novo padrão de cidadania ao povo brasileiro (ELIAS, 2004).

Segundo teoria desenvolvida por Campos (2006, p. 37), o termo *“saúde pública”* é entendida como prática social exercitada por inúmeras instituições do aparelho estatal, desde as universitárias até aquelas diretamente vinculadas ao Poder Executivo e diretamente responsáveis pela criação de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico a partir da perspectiva do bloco político e economicamente dominante, e ao mesmo tempo, *“encarregadas de administrar a saúde coletiva dentro de limites que facilitem a legitimação deste bloco frente à sociedade.”* (2006, p. 37).

De acordo com ensinamentos de Schwartz (2001, p. 52), *“a saúde é, senão o primeiro, um dos principais componentes da vida, seja como pressuposto indispensável para a sua existência, seja como elemento agregado à sua qualidade. Assim a saúde se conecta ao direito à vida.”*

Sarlet (2008) afirma que no âmbito da evolução jurídica brasileira, um dos principais marcos do direito à saúde a serem lembrados é a inserção da saúde como bem jurídico fundamental na Constituição Federal de 1988, na condição de direito e dever fundamental de titularidade universal, isto é, na condição de direito de todos e de cada um e dever do Estado, da sociedade e da própria pessoa para com os outros e consigo mesma.

Há de ser salientando, ainda, que na Constituição Federal de 1988, o direito à saúde encontra fundamento jurídico em conformidade com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU – Organização das Nações Unidas, que desde 1948 constam na agenda internacional, que em seu art. 25 prevê que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde (ONU, 1948).

Indiscutivelmente, com a promulgação da carta constitucional 1988 obteve-se uma grande conquista para os brasileiros, entretanto, a Constituição por si só não assegura a efetividade dos direitos e deveres constituídos (L'ABBATE, 2010).

Reconhecido pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de caráter social, tal direito exige do Estado prestações para sua efetividade. Ademais, quando aliado ao caráter fundamental social emana diversas consequências em relação às políticas públicas, separação de poderes e o caráter subjetivo das prestações.

São necessárias, portanto, ações do poder público, de todas as esferas federativas, com ênfase à efetivação de tão importante direito, que é a saúde, que se dará a partir das chamadas políticas públicas.

### 3 “PROGRAMA MAIS MÉDICOS”: POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE?

A política pública é o instrumento privilegiado do Estado para minimizar as contradições e conflitos sociais gerados pelo confronto entre o

global, entendido como o todo, e o setorial, representado pelas categorias profissionais (ELIAS, 2004).

Neste sentido, para Elias (2004) as políticas públicas constituem instrumentos para a atuação do Estado. Os pressupostos teóricos do Estado para se pensar a área social estão centrados na reprodução da força do trabalho, promovendo a regulação entre Estado, economia e sociedade.

Quando fala-se em Políticas Públicas do Direito à saúde, deve-se considerar que o Brasil evoluiu muito desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Passamos de uma realidade de Estado Negativo, que nada fazia pela saúde de seu povo para um Estado Positivo, que tem o dever constitucional de garantir a saúde a todos.

De acordo com Bobbio (1992), a concorrência entre os direitos é um dos entraves na sua garantia. O reconhecimento do direito de alguns é o conseqüente suprimento do direito de outros. No que se refere ao direito à saúde, classificado entre os direitos sociais, faz parte do conjunto de direitos mais difíceis de serem protegidos, se comparado aos direitos civis e políticos. O reconhecimento dá saúde como direito universal e integral esbarra no estágio de desenvolvimento insuficiente do Estado para sua garantia.

Para fins de implementação e garantia do direito constitucional à saúde, em 1990, considerada um primeiro ato do governo com vistas às políticas públicas nesta área, foi promulgada a Lei 8.080/90, que *“Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”* (BRASIL, 1990), institucionalizando o SUS – Sistema Único de Saúde, considerada a mais abrangente e ambiciosa e política pública de saúde já formulada no Brasil (ELIAS, 2004).

Importante reconhecer que a assistência à saúde depende dos trabalhadores da saúde e de sua capacidade de produzir o cuidado. É a equipe de saúde que será capaz de atender e resolver os problemas apresentados pela população (Saúde em Debate, Editorial, 2013).

Em editorial, a Revista Saúde em Debate (2013) afirmou que a suficiência quantitativa das equipes de saúde, quando bem distribuídas, permite atendimento universal da população residente em todo o território nacional, levando a efetivação do direito constitucional à saúde. No entanto, afirmou ser consenso entre os gestores do SUS que entre as categorias de profissionais da saúde, os médicos são os profissionais mais difíceis de prover nos serviços públicos de assistência à saúde, problema este reconhecido inclusive pela população, quando afirma que o principal problema do SUS é a falta de médicos.

O SUS foi transformado em mercadoria, a partir de uma política de ampliação do consumo, que caracterizou os últimos governos federais, que não enfrentaram os interesses dos complexos econômicos envolvidos com a saúde – indústria farmacêutica, de equipamentos, planos e seguros privados de saúde, prestadores privados de serviços – e que seguem promovendo um subfinanciamento crônico do SUS, sendo esta a principal razão da concentração de médicos no setor privado e sua consequente escassez no setor público, gerando graves distorções à saúde brasileira. (Saúde em Debate, Editorial, 2013)

Com a intenção de expandir o atendimento na rede básica de saúde, foi implementada a mais nova política pública de saúde, também chamada de governo, denominada de “Programa Mais Médicos”.

O Programa Mais Médicos foi criado através da Lei 12.871/2013, com o objetivo de ampliar a assistência na Atenção Básica fixando médicos nas regiões onde havia carência de profissionais. O art. 1º da lei prevê a instituição do Programa Mais Médicos com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o SUS com os objetivos de: a) diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde; b) fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde; c) aprimorar a formação médica no país e proporcionar maior experiência no campo da prática médica duran-

te o processo de formação; d) ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS; e) fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço; f) promover a troca de conhecimento e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras; g) aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e funcionamento do SUS; e h) estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS (BRASIL, 2013).

Por meio do programa, 14.692 mil médicos passaram a atender a população de 3.785 mil municípios do país, o que equivale a 68% (sessenta e oito por cento) dos municípios do país, além de 34 Distritos Sanitários Indígenas (DSEIs), passando a atender algo em torno de 50 milhões de brasileiros (BRASIL, 2015).

Além do atendimento médico, foi criado um eixo de investimento em infraestrutura, onde serão investidos R\$ 5,6 bilhões para o financiamento de construções, ampliações e reformas das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e R\$ 1,9 bilhão para as construções e ampliações de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) (BRASIL, 2015).

No terceiro eixo de investimentos do Programa, relacionadas à expansão e reestruturação da formação médica no país, segundo o Ministério da Saúde (BRASIL, 2015) foi prevista a criação, até 2017, de 11,5 mil novas vagas de graduação em medicina e 12,4 mil vagas de residência médica para a formação de especialistas até 2018, com o objetivo de valorização da Atenção Básica e outras áreas prioritárias para o SUS.

Neste sentido, em síntese, o Programa Mais Médicos faz parte de um amplo pacto de melhoria do atendimento aos usuários do SUS, prevendo investimentos em infraestrutura dos hospitais e unidades de saúde, além de levar médicos para regiões onde há escassez ou ausência total de profissionais (BRASIL, 2015).

Segundo Campos (2013), o Programa Mais Médicos é uma tentativa de responder aos movimentos sociais do ano de 2013. O projeto do programa possui três propostas principais com o objetivo de melhorar a qualidade da política pública de saúde do SUS.

Considerada a mais nova política pública de saúde, o Programa Mais Médicos traz vários aspectos que merecem apoio e outros que infelizmente merecem críticas.

O Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES (2014) afirmou que as medidas do Programa Mais Médicos são necessárias e louváveis, no entanto, insuficientes para o setor, que necessita de outras medidas de curto, médio e longo prazo.

Campos (2013) defende que merece aplausos a iniciativa de contratação de mais de 10 mil médicos para a rede primária de atenção básica, principalmente àqueles localizados em regiões de grande vulnerabilidade social e sanitária, tanto em municípios médios, pequenos e em periferias de grandes cidades, onde os profissionais habilitados não tinham interesse em atuar.

A extensão da saúde primária, por mais que exista a Estratégia de Saúde da Família em pleno funcionamento, nunca havia sido efetivada plenamente e também nunca havia sido assumida como meta de governo pelos candidatos brasileiros à presidência da república.

No entanto, Campos (2013) afirma que não merece apoio a forma de contrato firmado pelo governo, o qual se configura ilegal e as condições de recrutamento parecem criadas para espantar eventuais candidatos. Inicialmente por se tratar de um contrato provisório, prevendo contratação por três anos, prorrogáveis por mais três, significando que todos os médicos deverão deixar suas atividades para algo que terminará em breve. As contratações precárias são um dos principais problemas enfrentados pelo SUS atualmente, o que poderá conduzir ao fracasso do programa.

Merece ainda apoio a preocupação com a formação de novos médicos, segundo métodos empregados em países com sistemas públicos de saúde, seja com o aumento do estágio na atenção básica ou com o recrutamento segundo normativas compulsórias ou estratégias de indução (CAMPOS, 2013).

Entretanto, merece críticas a intenção de estender-se o curso de medicina para oito anos. Faz-se necessário uma reforma nos cursos de medicina, com o objetivo de formar médicos com formação geral, em clínica e em saúde pública, com estágios práticos nos serviços do SUS, na atenção básica (CAMPOS, 2013). Em vez de acrescentar mais 02 anos aos cursos de medicina, seria mais interessante para o Brasil e sua população, obrigar as residências, de todas as especialidades, nas unidades básicas de saúde, com supervisão dos professores universitários no local e à distância. Para efetivação desta proposta, bastaria ao MEC e ao Ministério da Saúde alterar as normas de residência médica.

Faz-se necessário que as universidades tenham como objetivo último a formação de profissionais de saúde com perfil para atendimento no SUS, com a finalidade de atender as necessidades da população brasileira.

Ainda, de acordo com Campos (2013), interessante e positiva a iniciativa do programa em ampliar, em torno de dez mil novas vagas, para residência. Inicialmente foram priorizadas as residências para médicos na área da saúde da família e comunidades, além de outros especialistas que faltam no SUS, entre eles: anestesistas, psiquiatras, oncologistas, pediatras, entre outros.

Mas infelizmente, merece críticas esta proposta de ampliação em dez mil novas vagas para a graduação médica. Campos (2013) afirma que o Brasil possui hoje algo em torno de 1,8 médicos para cada mil habitantes; o Canadá, 1,7; a Inglaterra, 2,4; com mais dez mil médicos se formando ao ano, em uma década teríamos um número excessivo de médicos, o que configura um elemento danoso, conforme o que ocorre em Cuba e nos

Estados Unidos. Seriam necessárias algo em torno de três e quatro mil novas vagas, preferencialmente na rede de Faculdades Públicas, pois não existe motivo para estimular a abertura de universidades privadas.

Finalmente, cabe-nos fazer uma crítica a intenção governamental em “importar” médicos estrangeiros, em caso dos brasileiros não preencherem a cota necessária. Campos (2013) afirma que se o Brasil adotasse a proposta de realizar-se o primeiro ano de residência, em todas as especialidades, na atenção básica de saúde, haveriam mais sete a dez médicos na rede básica de saúde. Com o atual modelo, consubstanciado na forma de contratação temporária e na ausência de carreira e impossibilidade de remanejamento e promoção ao longos dos anos, parece que se torna inevitável a chamada “importação” de médicos estrangeiros para o Brasil, o que de fato ocorreu no primeiro ano do programa.

A partir da injusta falta de assistência médica e a dificuldade dos gestores em contratar profissionais médicos, é muito positiva a atração de profissionais médicos estrangeiros ao país. No entanto, essa medida deve ter caráter meramente emergencial e com o propósito de atender a demanda atual (CEBES, 2014).

Importante destacar que tem gerado intensas discussões a “importação” dos médicos cubanos para o Brasil, através do programa, tanto sob o aspecto da legalidade da sua presença no Brasil, quanto sobre a forma de pagamento adotada, que se efetiva por meio de repasse financeiro à Organização Panamericana de Saúde (OPAS), conforme determinado no 80º termo de cooperação técnica para desenvolvimento de ações vinculadas ao projeto de acesso da população brasileira à atenção básica em saúde.

No entanto, segundo Clève (2013), a partir de uma análise estritamente jurídica, é possível nos termos do acordo internacional, o exercício da profissão pelos médicos cubanos sem a necessidade da submissão ao Exame Revalida, neste caso, basta a existência de lei ou ato normativo com força de lei.

O Presidente do Conselho Federal de Medicina – CFM, Roberto Luiz D’Ávila (2013) afirmou que as entidades médicas não são contra a criação de estímulos para melhorar a qualidade na prestação de serviços de saúde no interior do país e nas periferias das grandes cidades, pelo contrário, defendem a oferta de condições de trabalho e emprego dignas que tragam benefícios aos pacientes e profissionais.

Segundo D’Ávila (2013), apesar do programa visar garantir as premissas do SUS e do Estado Constitucional – atendimento universal, gratuito e com equidade para a população – ele falha ao oferecer uma solução rasa, de efeito duradouro duvidoso.

A atuação dos médicos cubanos deve ser fiscalizada pelo Brasil, pelas Opas e pelos Conselhos Regionais e Federais de Medicina, sendo que os conselhos não podem recusar o registro do médico intercambista, tendo em vista a existência de ato normativo, com força de lei, regendo sua obrigatoriedade (CLÈVE, 2013).

#### **4 DIREITO À SAÚDE E PROGRAMA MAIS MÉDICOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA HONETHIANA DO RECONHECIMENTO**

Axel Honneth é um dos principais expoentes da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt e dos principais pensadores da Alemanha contemporânea. Professor da Universidade de Frankfurt, e diretor do Instituto de Pesquisa Social desde 2001, despontou entre os pensadores contemporâneos ao levantar a existência de um possível “déficit sociológico” nas teorias crítica e da ação comunicativa de seu antecessor e orientador, Jürgen Habermas, do qual foi assistente, em sua tese de doutorado em que escreve a Crítica do Poder (MENDONÇA, 2008).

Honeth é precursor da chamada Teoria do Reconhecimento, escreveu nas mais diversas áreas do conhecimento, entre elas podemos citar filosofia social, política e moral, voltado sempre na compreensão das

relações de poder, reconhecimento e respeito nas sociedades concebidas como capitalistas (WERLE, 2008).

De acordo com Nobre (2003), as pesquisas de Axel Honeth se inserem na Teoria Crítica, onde procura compreender a sociedade sob o prisma da emancipação limitada pela lógica da organização social vigente.

Nobre (2003) afirma que o pensamento honethiano pode ser embasado na obra de Habermas, que sustenta que a forma social da modernidade é aquela em que a orientação da ação para o entendimento se encontra no próprio processo de reprodução cultural, que visa permitir a interpretação do mundo, onde a racionalidade comunicativa está inserida nas relações sociais.

Camargo (2006) afirma que Honeth prosseguiu a teoria habermasiana da comunicação, ao defender que a intersubjetividade é condição para a constituição, bem como a emancipação humanas. No ápice de suas obras, Honeth (2009) analisou as causas sociais responsáveis pela violação sistemática das condições de reconhecimento dos grupos e sujeitos sociais, que estavam em busca do reconhecimento.

Honeth estuda as lutas sociais que se originam em experiências de desrespeito social e ataques à identidade pessoal ou coletiva, num processo de luta pela constituição da própria subjetividade, o que o diferencia dos demais autores, que em regra vinham concentrando as discussões na luta pela autoconservação ou pelo poder (NOBRE, 2003).

O processo de constituição subjetiva, ou seja, de formação do sujeito autônomo tem como base a Teoria do Amadurecimento Pessoal de Donald Winnicott, que defende que o ser humano nasce com uma tendência inata ao desenvolvimento, dependendo para tanto, do suporte de um ambiente provedor de suas necessidades vitais, como o que acontece na relação direta e indispensável entre mãe e filho recém-nascido (HONETH, 2009).

Conforme o bebê vai crescendo, tal estado de dependência vai se dissolvendo e o bebê vai conquistando patamares maiores de desenvolvi-

mento intelectual, podendo suportar períodos cada maiores na ausência da mãe, entrando em um estado de desilusão, pois percebe que a mãe está fora do seu controle onipotente, está fora do seu domínio. (Honeth, 2009)

Winnicott (1990), em sua teoria afirmava que a criança consegue lidar com esta experiência de desilusão de duas formas: a) uso do objeto; e b) transicionalidade.

No primeiro caso, que ocorre quando a criança percebe-se como externa, o bebê passa a um processo de destrutividade, atacando a mãe com chutes e mordidas. No momento em que a mãe, sobrevive a tais ataques sem retaliar ou deixar de amar o filho, demonstra-se ao bebe que pode ser amado a despeito de sua agressividade, oferecendo-lhe condições para que confie na existência de um mundo confiável, embora não seja controlável (WINNICOTT, 1990).

Com base nesta ideia, Honeth (2009, p. 169) afirma que:

[...] os atos destrutivos e lesivos não são a expressão de uma elaboração negativa de experiências frustrantes; eles foram os meios construtivos com base nos quais a criança pode chegar a um reconhecimento da mãe [...] como um ser com 'direito próprio' [...], então ele se torna capaz, através da integração de seus impulsos agressivos, de amá-la sem fantasias narcísicas de onipotência.

Assim, com base nestas observações, Honeth (2009) chega à conclusão de que a formação subjetiva humana se dá através de um processo intersubjetivo de luta por reconhecimento, pois trata-se de um processo onde tanto da mãe como do filho lutam para que sejam reconhecidos como seres diferenciados, embora dependentes do amor recíproco.

No segundo caso, desde muito cedo as crianças desenvolvem relações afetivas intensas com objetos, tratando-os com ternura ou com agressividade/destrutividade. Esta relação situa-se num mundo intermediário, denominado de espaço transicional, onde coexistem o mundo interno das crianças (fantasias e desejos) e o mundo empírico. Este espaço tem a função

de representar formações substitutivas para a mãe, com quem o bebê não pode mais ter uma relação de indiferenciação (WINNICOTT, 1975).

Superando esta teoria de justificação da luta pelo reconhecimento, que desde os primeiros meses de vida existem na personalidade e no instinto de sobrevivência dos indivíduos, passamos agora para a análise das formas de reconhecimento traçadas por Axel Honeth.

Para Honeth (2009) todo indivíduo precisa do reconhecimento de si no processo de desenvolvimento subjetivo, para que possa vivenciar e satisfazer suas necessidades básicas. Para tanto, ele distingue três esferas do reconhecimento, comuns a todos os seres humanos.

A primeira refere-se às relações afetivas que convergem para o reconhecimento do indivíduo como um ser carente concreto, envolvendo a família e o sentimento de amor para que os indivíduos sejam reconhecidos em sua individualidade e na conquista da autoconfiança individual (HONETH, 2009).

A segunda esfera refere-se ao reconhecimento cognitivo-formal do direito, através do qual o indivíduo é reconhecido como pessoa de direito abstrata, estando legitimada em liberdade e autorrespeito (HONETH, 2009).

Finalmente, a terceira esfera, refere-se ao reconhecimento estatal e à solidariedade, conferindo ao sujeito condição de sujeito socializado em sua unicidade, por meio do qual conquista sua autoestima. Trata-se da possibilidade de os indivíduos considerarem-se “[...] reciprocamente à luz de valores que fazem as capacidades e as propriedades do respectivo outro aparecerem como significativas para a práxis comum. Relações como essa [...] não despertam somente a tolerância para com a particularidade individual da outra pessoa, mas também o interesse afetivo por essa particularidade [...]” (HONETH, 2009, p. 210-211).

Em síntese, as três esferas de reconhecimento defendidas por Honeth são o Amor, a Ordem Social e a Solidariedade. A dignidade da

pessoa humana depende do reconhecimento destas três esferas, sendo as lutas e conflitos sociais consequência das ameaças à integridade física do homem e do desrespeito social e pessoal, sendo a interação social que permite ao homem adquirir consciência de si mesmo (HONETH, 2009).

Portanto, ao tratar das relações de reconhecimento intersubjetivo em uma sociedade, notadamente das relações amorosas, relações jurídicas e relações de estima social, Honeth (2009) traça sua teoria do reconhecimento tendo como base a tríade amor, direito e solidariedade. Cada uma dessas relações de reconhecimento recíproco, é marcada por um sentimento, ou seja, a relação amorosa gera no indivíduo a autoconfiança, a relação jurídica leva ao autorrespeito, e as relações de estima social à autoestima. Porém esses sentimentos estão sujeitos a formas de desrespeito, isso é, de reconhecimento negado, que surgem basicamente na forma de maus tratos, exclusão de direitos e degradação.

Esse desrespeito pode representar a base motivacional para a luta por reconhecimento, que de acordo com Honneth (2009) deve ser conduzida pelas reações emocionais negativas como a vergonha, tornando-se o motivo da resistência política. Desse modo, quando os sentimentos gerados pelo amor, pelo direito e pela solidariedade são desrespeitados no seio da sociedade, gera-se uma reação emocional negativa, sobretudo na forma de vergonha social, que faz com que os indivíduos atingidos por essa recusa de reconhecimento ingressem em lutas de resistência política, a fim de terem novamente seu reconhecimento adquirido.

Neste sentido, a evolução da humanidade é resultado das lutas empreendidas pelos homens para conferir expressão social à sua criatividade e impulsividade, o que ampliou significativamente as relações de reconhecimento. Honneth (2009) afirma que a luta por reconhecimento só pode ocorrer quando o sujeito já se sabe reconhecido, de uma maneira elementar, como membro de uma coletividade.

Honeth (2009) ainda afirmou que os direitos sociais também se enquadram nesta luta por reconhecimento, identificadas nas lutas de classes.

Assim, a concessão de direitos sociais pelo Estado e a redistribuição de renda e bens materiais cumprem a ética democrática de reconhecimento do sujeito enquanto pertencente a uma sociedade de igualdade de direitos.

A luta da sociedade brasileira há décadas por mais médicos para o Brasil pode ser considerado um espaço para o reconhecimento intersubjetivo.

Quando analisamos o Programa Mais Médicos, no campo da efetivação do direito fundamental à saúde, identificamos que a Luta por Reconhecimento teve um papel fundamental, quando os brasileiros, principalmente das cidades interioranas e das periferias das grandes cidades, lutaram por uma melhoria no atendimento médico e pelo atendimento médico, onde nem ao menos existia.

## 5 CONCLUSÃO

O SUS constitui uma política pública cujo princípio fundamental é a consagração da saúde como direito universal. Em razão de seu pequeno curso histórico, encontra-se em estruturação e, por isso, vulnerável a toda sorte de investidas para consagrá-lo ou para abortá-lo em seu fundamento maior.

O direito a saúde é de máxima importância para o desenvolvimento do ser humano e para uma vida digna, devendo ser respeitado seu grau mínimo a todos os cidadãos, cabendo ao Estado efetivá-lo por meio de políticas públicas que garantam condições saudáveis e dignas ao indivíduo, tratando e prevenindo possíveis enfermidades.

No entanto, o principal problema do SUS não é a falta de profissionais médicos. Trata-se este mais um dos sintomas do descaso na implantação do projeto do SUS, relegados pelos sucessivos governos ao

destino de um sistema de baixa qualidade e destinado ao atendimento da população de baixa renda.

Faz-se necessário reafirmar que um dos principais problemas enfrentados pelo SUS é a subordinação do setor da saúde à lógica do mercado financeiro, que se expande minimizando este direito social, tratando a saúde como mercadoria, distanciando-a dos princípios orientadores do SUS enquanto expressão da saúde como direito de cidadania.

A efetivação da saúde, portanto, em conformidade com os ditames constitucionais, exige providências de várias ordens, a começar pela reforma do Estado para torná-lo capaz de realizar a saúde como direito universal. A consecução desse objetivo exigirá do Estado a formulação de políticas voltadas à desmercantilização da saúde – o que no âmbito mais imediato da assistência médica implica o incentivo a formas não lucrativas, em detrimento das modalidades lucrativas na produção de serviços –, e à busca incessante de novas modalidades de gestão na relação público/privado, capazes de viabilizar a eficácia social do sistema de saúde.

A constituição impõe ainda que este é direito de todos, por tanto, considera-se também direito à igualdade, igualdade de tratamento a todos os cidadãos. Dando especial atenção àqueles que não possuem condições financeiras para arcar com os altos custos de tratamentos. Assim não podemos esquecer, que quando falamos em direito a saúde, falamos da dignidade da pessoa humana e do direito maior de todo ser humano, a vida.

Entretanto, nem sempre este direito fundamental à saúde é efetivado por meio das políticas públicas e pelos programas de governo.

Assim, com os direitos intersubjetivos negados, surge a luta por reconhecimento, que é propulsora de movimentos de resistência política, caracterizados por Honneth como uma forma de recuperação de reconhecimento denegado por meio de formas de desrespeito aos sentimentos gerados pelo amor, pelo direito e pela solidariedade.

Pode-se afirmar que o movimento popular ocorrido no Brasil em junho de 2013, pode ser considerado como exemplo de uma luta social por reconhecimento, se analisada no âmbito proposto por Honneth, isso porque, foi a negação do reconhecimento de direitos e a violação da autoestima social que levaram milhares de pessoas às ruas em prol de melhoria do trato da coisa pública, e conseqüentemente, a restituição do reconhecimento recíproco.

Depreende-se assim, que são as três formas de reconhecimento do amor, do direito e da solidariedade que constituem a base para a autorrealização dos indivíduos, assentada na ideia de eticidade. Essa autorrealização se dá com a aquisição cumulativa de autoconfiança, autorrespeito e autoestima. E, quando se vê denegado as formas de reconhecimento recíproco, com a exclusão de direitos e com o rebaixamento social ou a degradação, criam-se impulsos psíquicos negativos como a vergonha social, capaz de gerar a base motivacional de movimentos de resistência política, que possuem o objetivo de restabelecer o reconhecimento recíproco no seio da sociedade.

A partir das lutas sociais por mais médicos para o Brasil, luta esta fundada em fazer público o espaço médico-hospitalar privatizado por inúmeros interesses, sejam os corporativos, sejam os privados, surgiu, por iniciativa do governo federal o Programa Mais Médicos, que sofre atualmente críticas e ao mesmo tempo elogios pela sociedade brasileira.

Neste sentido, pode-se afirmar que a luta social foi fundamental para a realização de mais um programa para efetivação do direito social e fundamental à saúde.

Certamente o Programa Mais Médicos veio ao encontro do atendimento universal, gratuito e igualitário dos brasileiros, como um meio de efetivação do direito constitucional à saúde. No entanto, até o presente momento, fica difícil concluir sobre os impactos a longo prazo. Uma coisa é certa: o Brasil precisa do SUS!

Com investimentos adequados e com a coragem necessária para enfrentar os interesses econômicos que recaem sobre o setor da saúde, é possível a consolidação do direito social dos brasileiros à saúde. O SUS, no entanto, precisa de Mais Médicos e de Mais políticas públicas e boa vontade!!

## REFERÊNCIAS

ASSIS, L. F. Promoção de políticas públicas e implementação de direitos fundamentais sociais: reflexões sobre o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, v. 39, p. 1-1, 2010.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1993– investindo em saúde. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

BARCELOS, R. A. A profanação do interesse público no Estado Democrático de Direito: por um modelo procedimental de solução das colisões entre interesses públicos e interesses privados. *Fórum Administrativo*, v. 12, p. 61-74, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7º. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3. 3d. São Paulo: Malheiros, 1998.

BENVENUTO, Jayme. *Direitos Humanos e Direito Internacional: Integração e Globalização*. 2010.

BERNARDI, S. R. L. W. .A Dignidade Humana e o Direito Fundamental à Saúde. In: Narciso Leandro Xavier Baez e Vicente Barreto. (Org.). Direitos Humanos em Evolução. 1ed.Joaçaba: Editora Unoesc, 2007, v. 1, p. 177-196.

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

BRASIL, Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Lei 8.080. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

BRASIL, Ministério da Saúde. Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos>. Acesso em 17 de mai. 2015.

CAMARGO, S. Axel Honneth e o legado da Teoria Crítica. Política e trabalho. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v. 24, n.1, p. 123-38, 2006.

CAMPOS, S.L.F. A responsabilidade na gestão da saúde pública. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Departamento de Serviços de Saúde Pública, 2006, 86p. Disponível em: <http://dominiopublico.qprocura.com.br/dp/28451/a-responsabilidade-na-gestao-da-saude-publica.html> Acesso em: 12 jul. 2015.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário. 9 ed. Florianópolis: Conselho Editorial, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Sobre os médicos cubanos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3879, 13 fev. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26703>>. Acesso em: 15 maio 2015.

DALLARI, S.G.; FORTES, RA.C. Direito sanitário: inovação tecnológica e novo campo de trabalho. In: FLEÜRY, S. (Org.). Saúde e democracia: a luta do CEBES. São Paulo: Lemos, 1997. p.187-202.

DALLARI. Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2003.

D'Ávila (2013). Roberto Luiz. Mais Médicos ou Mais Saúde?. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2013/09/17/mais-medicos-ou-mais-saude.htm>, Acesso em 15 mai. 2015.

EDITORIAL SAÚDE EM DEBATE. O SUS precisa de Mais Médicos e de Muito Mais! Saúde debate vol.37 no.97 Rio de Janeiro Apr./June 2013. Print version ISSN 0103-1104, Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042013000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042013000200001), Acesso em 05 de mai. 2015.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELIAS, Paulo Eduardo. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. Revista São Paulo em Perspectiva. vol. 18 no.3 São Paulo July/Sept. 2004, Acesso em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000300005>

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. A Saúde, o SUS e o programa “Mais Médicos”. 2013. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oiwgJz2ysqMJ:www.crmpr.org.br/publicacoes/cientificas/index.php/revista-do-medico-residente/article/download/395/386+&c-d=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 17 de mai. 2015.

SCOREL, S. Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

FAVARET FILHO, P.; OLIVEIRA, P.J. de. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

HONNETH, A. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectiva na ordem moral da sociedade. In: SOUZA, J.; MATTOS, P. (Org.). Teoria crítica no século XXI. São Paulo: Anablume, 2007, p. 79-94.

\_\_\_\_\_. Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais. 2 ed. São Paulo: Ed.34, 2009.

L'ABBATE, S. Direito à saúde: discursos e praxeias na construção do SUS. São Paulo-Hucitec, 2010.

MENDES, Aquilas; MARQUES, R.M. Crónica de uma crise anunciada: o financiamento do SUS sob a dominância do capital financeiro. In: Encontro Nacional de Economia Política, 14., 2009, São Paulo. Anais. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009. Disponível em: <[http://www.apufpr.org.br/artigos/trabalho\\_eronia\\_de\\_uma\\_crise\\_anunciada\\_financiamento\\_sus\\_aquilas\\_mendes\\_e.pdf](http://www.apufpr.org.br/artigos/trabalho_eronia_de_uma_crise_anunciada_financiamento_sus_aquilas_mendes_e.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2010.

MENDONÇA, Paulo Eduardo Xavier de. (LUTA) EM DEFESA DA VIDA: tensão e conflito, reconhecimento e desrespeito nas práticas de gestão do Sistema Único de Saúde. Universidade Federal do Rio de Janeiro: 2008.

MISOCZKY, M.C. A agenda para reformas do Banco Mundial e a política de saúde: algumas notas para reflexão. Saúde em debate. Londrina: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 47, jun. 1995, p.4-7.

MOREIRA, Pedro da Silva. O Imponderável direito À saúde: uma discussão jurisprudencial a partir do marco teórico de Robert Alexy. Acesso em: [https://www.academia.edu/4819187/O\\_Imponder%C3%A1vel\\_direito\\_%C3%A0\\_sa%C3%BAde\\_uma\\_discuss%C3%A3o\\_jurisprudencial\\_a\\_partir\\_do\\_marco\\_te%C3%B3rico\\_de\\_Robert\\_Alexy](https://www.academia.edu/4819187/O_Imponder%C3%A1vel_direito_%C3%A0_sa%C3%BAde_uma_discuss%C3%A3o_jurisprudencial_a_partir_do_marco_te%C3%B3rico_de_Robert_Alexy). 22.03.2015.

NOBRE, M. Apresentação. In: Honneth, A. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. 2 Ed. São Paulo: Ed. 34, 2009. p.1-19.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; PIRES, Denise Elvira. Direito à saúde: um convite à reflexão. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, p. 753-760, maio-jun, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. A questão social na história recente: implicações para a política de saúde no Brasil. Physis Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 19-31, 2010.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. Revista Ciência & Saúde Coletiva. Artigo apresentado em 20/09/2012, Aprovado em 09/10/2012.

SCHWARTZ, Germano. André Doederlein. Direito a Saúde: Efetivação em uma Perspectiva Sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Flávia Martins Andre da. Direitos Fundamentais. Boletim Jurídico (Uberaba) , v. 5, p. 5, 2006.

SILVA, Keila; TANAKA, OswaidoYoshimi. Direito à saúde e integralidade: uma discussão sobre os desafios e caminhos para sua efetivação. Revista Interface: Comunicação Saúde Educação, V.16, n.40, p.249-259, an./ mar.2012.

STEINMETZ, Wilson Antônio. Colisão de direitos fundamentais e o princípio da proporcionalidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2001.

STOTZ, Eduardo Navarro. Trabalhadores, direito à saúde e ordem social no Brasil. Revista São Paulo em Perspectiva. vol. 17 no.1. São Paulo, Jan./ Mar. 2003. Print version ISSN 0102-8839. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392003000100004>. Acesso em 15 mai. 2015.

WERLE, D.L. Reconhecimento e emancipação. A teoria crítica de Axel Honneth. Mente, cérebro & filosofia. São Paulo, p. 1- 2, 2008.

WINNICOTT D.W. O brincar e a realidade. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento emocional. Características da primeira infância. In: \_\_\_\_\_. Natureza Humana. Rio de Janeiro: Imago, 1990. p. 87-99.



# DIREITO À SAÚDE E HISTÓRICO DE PROGRAMAS DE CONTROLE DO CÂNCER NO BRASIL

Fábio Biasi Pavão\*

**Resumo:** O presente artigo objetiva analisar conceitos existentes relativos ao direito à saúde e sua evolução no Brasil. Cumpre também entender de forma básica a conceituação de políticas públicas, quando de forma resumida observa-se que o estudo das políticas públicas é uma área de estudo que busca entender a atuação do governo em suas ações diante da sociedade, bem como propor mudanças e iniciativas. Os programas de controle de câncer nas unidades públicas de saúde no Brasil, bem como verificar os investimentos destinados a eles. É realizada uma análise sobre a evolução de programas realizados pelo executivo que buscaram ao longo das últimas décadas atenuar as mazelas provocadas pelo câncer na sociedade.

**Palavras-chave:** Direito fundamental à saúde. Políticas públicas. Câncer. Sistema único de saúde.

## 1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O presente artigo intenta analisar o investimento da política pública de controle de câncer, a importância dada ao tema, os investimentos realizados e a realizar na saúde pública.

Para maior compreensão do tema, buscou-se pesquisar o Sistema Único de Saúde, sua estrutura e evolução das políticas nessa área de um modo geral, até a atualidade.

Fez-se necessário uma análise conceitual da saúde e um apanhado histórico de sua evolução no Brasil e nas Constituições pátrias.

\* Aluno de Mestrado em Direitos Fundamentais da UNOESC, Especialista em Direitos Constitucionais e Direitos Humanos pela UNOESC, graduado em Direito pela UNOCHAPECO, advogado. E-mail: [fabio@unochapeco.edu.br](mailto:fabio@unochapeco.edu.br)

O direito fundamental à saúde é considerado um direito de segunda geração de direitos humanos, vez que seu conteúdo objetiva a igualdade do coletivo.

No entanto, nossa Constituição também estabelece o direito à saúde como um direito fundamental indissociável da vida, no art. 5º, caput.

A análise dos arts. 194, 196 e 198, da Constituição Federal, conjuntamente, permite interpretar que a saúde no Brasil tem cobertura universal, acesso igualitário a todos, atendimento integral. Também deve priorizada a prevenção.

É prescrito também no art. 6º, da Constituição Federal, e considerado imediatamente como um direito social, direcionado a todos os indivíduos.

No entanto, a análise literal da Constituição Federal, sem a devida amplitude de conhecimento do observador, conduz ao engano de que o Direito à Saúde no Brasil se perfectibiliza pela norma positivada. Muito diferente disso, o presente estudo resgata uma análise da evolução histórica de programas de saúde que compõem a Política Pública de combata ao câncer no país, que mostra aí as inafastáveis limitações existentes e como o poder executivo tem evoluído no sentido a oferecer um tratamento mais digno.

Os recursos que o Estado destina à saúde anualmente são bastante limitados, enquanto a necessidade do povo para ter acesso à saúde é infinita.

Existem tratamentos caríssimos que, se fossem estendidos a todos os cidadãos, sem avaliar a gravidade dos casos, poderiam comprometer a economia do Estado verdadeiramente.

A discricionariedade do legislador então é quem vai definir o quanto será destinado à saúde, e qual outro setor será beneficiado ou terá seu orçamento suprimido para que esse direito fundamental possa ser protegido ou não.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mead (1995) conceitua políticas públicas como uma seara da política que estuda a atuação do governo sob o prisma de grandes questões políticas. Já Lynn (1980), entende a política pública como ações do governo que geram efeitos específicos. Laswell traz a definição mais famosa, ensinando que política pública é o conjunto de resposta obtidas através das perguntas “quem ganha?, o que ganha? Por qual razão? E que diferença isso faz para essas pessoas?”.

Segundo Souza (2006), políticas públicas seria um campo da ciência que busca uma atuação do governo, e também analisar as ações a serem realizadas, bem como propor mudanças no curso dessas ações.

## 3 DEMARCAÇÕES CONCEITUAIS DO DIREITO À SAÚDE

A conceituação da saúde alterou-se ao longo do tempo, baseada na relação que existiu entre ela e os aspectos culturais, sociais e políticos de cada época.

Entre 129 e 200 d. C., Galeno de Pérgamo conceituou a saúde como o equilíbrio existente entre as partes primárias do corpo. Para Galeno, a existência do estado de saúde ou de doença era um resultado da alimentação e do modo de vida do ser humano. (p. 01, Rebollo)

Na idade média, compreendeu-se a saúde como um desequilíbrio do organismo humano decorrente de influência externa, seja ela ambiental, astrológica, animal ou originária das mudanças climáticas naturais (BARATA, 1985, p. 51).

A saúde desde então passou a ser compreendida como ausência de doença, o que apenas foi modificado em 1946, quando a saúde foi definida, na Constituição da Organização Mundial da Saúde, como “estado de

completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente ausência de doença ou enfermidade.” (1946, p. 01)..

A saúde pública no Brasil é constitucionalmente prevista no art. 196 da Carta Magna, que a define como

um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A conceituação mais ampla da saúde, ou mais fidedigna com o que se espera de saúde em termos de dignidade humana, proporciona embasamento necessário para a luta de sua efetivação como direito fundamental.

Aceitar a saúde como substantivo que vai além da descrição do estado de ausência de doença, mas que compreende bem-estar em sua forma mais ampla, impõe ao Estado uma responsabilidade ainda maior do que uma análise mais singela poderia trazer com a leitura do texto constitucional.

Diante das breves considerações conceituais sobre a saúde, cumpre então analisar a situação de efetivação do direito à saúde no Brasil.

#### **4 BREVE PANORAMA DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL**

A concepção hoje existente do que é direito à saúde sofre influências desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, quando foi concebido como um direito humano universal, que deveria ser recepcionado no ordenamento de todas as nações.

Fora citado, no entanto, já em 1947, quando, no Código de Nuremberg (1947), visou-se proteger a saúde nas situações de experimentações científicas. Naquela ocasião, firmou-se que o paciente precisaria

saber dos riscos aos quais sua saúde estaria sendo exposta antes de se submeter à experiência.

Além desses, o Brasil ratificou diversos compromissos em documentos internacionais que contribuíram na construção do direito à saúde: Declaração Universal dos Direitos da Criança, 1959; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966; Convenção Internacional sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial, 1968; Declaração de Alma-Ata, 1978; Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, 1979; Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, 1984; Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura, 1985; Carta de Montes Claros, 1985; Declaração de Adelaide, 1988; Convenção sobre os direitos da criança, 1989; Declaração de Caracas, 1990; Declaração de Innocenti, 1990; Declaração de Lisboa sobre a ética da urgência médica, 1990; Declaração de Sundsvall, 1991; Declaração de Santafé de Bogotá, 1992; Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, 1994; Carta de Ottawa, 1996; Declaração de Jacarta, 1997; Declaração Universal sobre o Genoma Humano e Direitos Humanos, 1997; Carta do Rio de Janeiro, 1999; Carta de Salvador, 2000; Pacto Nacional: Um mundo pela Criança e o Adolescente do semi-árido, 2000; Declaração do México, 2000; Declaração da cúpula do milênio das nações unidas, 2000. (Lemos, 2012, p. 50)

A evolução do direito à saúde, através da evolução da Constituição e ratificação de compromissos internacionais, leva à necessidade de obrigações negativas e positivas por parte do Estado. Como direito positivo, impõe que haja obrigações estatais de não prejudicar a saúde e não negligenciar o atendimento aos cidadãos, visando a proteção à saúde em sua forma mais ampla.

Alexy (2006, p. 450) ensina que há direitos à prestações do Estado que não se caracterizam como um direito fundamental social. Para

o autor, alguns direitos exigem ações do Estado que sua efetividade não pode ser condicionada à maioria parlamentar, conceituação adequada ao direito à saúde.

Sarlet (2011, p. 270-271) afirma que a aplicação imediata às normas definidoras de direitos fundamentais estende-se aos direitos sociais. Se não garantem um direito subjetivo ao demandante do direito, é inegável que contam com certo grau de eficácia e aplicabilidade.

Gesta Leal (p. 187, 2010) ensina que a saúde é uma das dimensões do mínimo existencial à dignidade da vida humana, e esse princípio deve ser a base de interpretação de todas as normas do sistema jurídico. Caracteriza como não válidas as normas que não sejam concordantes com esse princípio.

Trata-se de uma condição parametrizante do mínimo existencial, porque é indispensável a uma vida social justa, livre e solidária, à garantia do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e promoção do bem estar geral (Leal, p. 187, 2010).

A saúde é portanto uma condição do mínimo existencial, que é indispensável à sociedade que objetiva ser livre, justa e solidária.

Considera no entanto Leal (p. 188, 2010) que para se alcançar a efetivação da saúde é necessário determinar quem efetivamente precisa do auxílio do Estado para prover suas demandas, vez que a saúde é financiada com recursos do orçamento da seguridade social, União, Estados e Municípios.

Tal entendimento fundamenta-se na ideia de que, atendendo a todos que demandando saúde ao Estado, pode-se esvaziar a possibilidade de outros que ainda não demandaram tal direito e tenham necessidades maiores, e de mais difíceis satisfações, do que aqueles que a buscaram primeiro, quando ainda havia recursos.

Disso deriva a necessidade de critérios para atendimento. Cumpre destacar que esse entendimento toma por base a escassez de recurso para o atendimento à saúde.

Feitas as considerações supra, importante a análise e evolução da abordagem das Constituições brasileiras quanto à saúde.

#### 4.1 A SAÚDE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

As menções à saúde na primeira Constituição Brasileira (Constituição de 1924) limitaram-se a dispor, no art. 174, XXIV, que “*Nenhum gênero de trabalho, de cultura, industria ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos.*” Estabelecia também que eram garantidos os *soccorros publicos*.

Na Carta de 1934 foi exposto um interesse maior com seu conteúdo humano, sendo inseridos no texto dispositivos que buscavam atenuar desigualdades sociais. Foi estabelecido nessa Constituição que competiria concorrentemente à União e Estados *cuidar da saúde e assistência públicas*. Também dispôs como obrigatório o *amparo à maternidade e à infância*.

Na Carta de 1946 a saúde passou a ser tratada não como merda responsabilidade para tratamento e prevenção de doenças, mas sim como uma prática social a ser trabalhada de forma mais abrangente. Foi inserido no texto a garantia aos trabalhadores de *"assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva."*

Em 25 de julho de 1953 foi criado o Ministério da Saúde, que, em seus primeiros anos, contou com recursos muito limitados que o impediam de atingir seus objetivos.

A instauração da Ditadura Militar em 1964 fez com que os recursos ao Ministério da Saúde fossem diminuídos, bem como mudou o entendimento de saúde para que tivesse uma atenção individual, ao invés de ser vista como um fenômeno coletivo. O atendimento público à saúde

foi então precarizado, na medida em que surgiram hospitais particulares (CARVALHO, 2013, p. 01).

As Constituições de 1967 e 1969 tiveram como características a grave negligência a direitos individuais, nos quais pode se incluir a saúde. Não houve quaisquer melhorias ou expansão desse direito.

Também em 1969 a Emenda Constitucional nº I, em seu art. 25, §4º, determinou que os municípios aplicassem seis por cento do repassa da União a título de fundo, o que garantiria a participação dos municípios na receita da União destinada à saúde (CARVALHO, 1997, p. 76).

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 17 de março de 1986, foi um momento histórico para mudanças na saúde do Brasil. Passou a ser debatido nessa ocasião o direito à saúde como um direito humano. Ao final da Conferência, restou definido que o direito à saúde deve ser garantido pelo Estado, por meio de condições dignas de vida, do acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação de saúde, a todos os seres humanos que estiverem no Brasil (2009, p. 16).

As diretrizes foram seguidas pela Constituição de 1988, mas o relatório produzido na referida Conferência já demonstrava que as mudanças necessárias não seriam materializadas com o advento da nova Constituição, mas sim através de políticas públicas eficientes.

Estabeleceu-se então no texto constitucional de 1988 que “ A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal de igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.”, na redação do Art. 196.

Considerado o cenário exposto, importante ser analisada a efetivação do direito à saúde, quando negligenciado pelo Poder Executivo. Surge nesse contexto a importância da judicialização de demandas e do ativismo judicial.

## 5 SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE CONTROLE DO CÂNCER

Em se tratando de sua estrutura funcional, fazem parte do Sistema Único de Saúde centros, postos de saúde, hospitais – incluindo os universitários, laboratórios, hemocentros (bancos de sangue), os serviços de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica, Vigilância Ambiental, além de fundações e institutos de pesquisa (Portal da Saúde, 2016).

Tal estrutura de composição tão ampla do nosso sistema de saúde pública é sabidamente, senso comum, mantida pelo Estado. Considerada a amplitude dos gastos, existe a necessidade de planejamento e critério na utilização dos recursos, pois, como afirma Paim (2008, p. 70), a ciência e a cooperação técnica nas políticas públicas, bem como a gestão, são importantíssimas para a formulação e implementação das políticas de saúde.

Segundo Teixeira e Paim (2005, p. 270), existe margem para intensificação do processo de participação da sociedade no SUS, especialmente no controle social, vez que pode ser democratizado ainda mais, bem como realizadas melhorias nas condições de saúde da população.

O Brasil, em comparação a outros países, iniciou sua política de controle e monitoramento do câncer tardiamente e em um período econômico não muito favorável. Naquele momento político, vivia-se o Regime Militar e a busca da democracia. A política adotada pela ditadura levou a uma lenta e gradual distensão do regime militar, em um processo de transição democrática que, segundo Behring & Boschetti (2006, p. 138), condicionaria a adesão brasileira a orientações conservadoras neoliberais que já ocorriam de forma global.

Paim (1997, p. 231) entende que o período de regime autoritário é marcado pelo desenvolvimento sem democracia, caracterizando-se por ser um modelo econômico de acumulação excludente, que tem por base

os investimentos realizados no setor de bens de capital, grande presença de capital e empréstimos internacionais.

A privatização da assistência médica concretiza-se nas décadas de 1960 e 1970, como ensinado por Paim (1997), com o apoio e atuação do Estado e crescimento dos gastos no orçamento da previdência social, que passa a ofertar assistência médica à sociedade fundamentalmente pela compra de serviços médico-hospitalares do setor privado, garantindo assim o mercado. A consequência mais contundente é um sistema privado prestador de saúde altamente complexo, com alta tecnologia e que progressivamente transforma-se num setor de acúmulo de capital.

Em 1984 surge o que pode ser denominado embrião sanitaria da atual política de controle do câncer, qual seja o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, que propunha o cuidado para além da tradicional atenção ao ciclo gravídico-puerperal (Ministério da Saúde, 1984, p. 27).

Tal programa destacou-se principalmente pela atuação na prevenção de cânceres do colo do útero e da mama.

O Programa de Oncologia do Instituto Nacional de Câncer – ProOnco – foi criado em 1986 com a estrutura técnico-administrativa da hoje extinta Campanha Nacional de Combate ao Câncer. Com a Lei Orgânica de Saúde, em 1991, o Pro-Onco foi transferido para o Instituto do câncer, tornando-se Coordenação de Programas de Controle de Câncer. Suas linhas básicas de atuação eram a informação e a educação, com foco nos quatro tipos de câncer mais incidentes naquele período, entre eles o do colo do útero e de mama (ABREU, 1997).

Na década de noventa, em setembro de 1995 o Ministério da Saúde reconheceu a necessidade de um programa de âmbito nacional, visando o controle do câncer do colo do útero. Uma equipe de técnicos do Ministério da Saúde, em parceria com organismos nacionais e internacionais, elaborou um estudo piloto que, mais tarde, subsidiaria o Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero. Nesse ponto convém salientar a cria-

ção de espaço para as Organizações Públicas Não Governamentais ou Organizações Sociais, que passam a assumir as responsabilidades inerentes às políticas sociais com ênfase na saúde pública, embrião do terceiro setor. O Estado então privatiza aqueles serviços que não cumprem papel estratégico e propõe que serviços de saúde sejam transformados em Opnes, sociedade de direito privado, sem fins lucrativos, que administrariam com proventos dos cofres públicos (BRAVO; MATOS, 2002, p. 207).

Em 1998, o Ministério da Saúde instituiu o Programa Nacional de Combate ao Câncer de Colo de Útero através da Portaria GM/MS nº 3040/98. A primeira fase de intensificação ocorreu de agosto a setembro de 1998, com a adoção de estratégias para estruturação da rede assistencial, estabelecimento de um sistema de informações da rede assistencial, sistema de informações para o monitoramento das ações (SISCOLO) e dos mecanismos para mobilização e captação de mulheres, assim como definição das competências nos três níveis de governo. Segundo o site do Ministério da Saúde, mais de três milhões de mulheres foram mobilizadas para fazer o exame de esfoliação cervico-vaginal (Ministério da Saúde, 2016).

A coordenação do referido programa foi transferida para o Instituto Nacional do Câncer, por meio da Portaria nº 788/99, de 23 de junho de 1999. Foi instituído o Sistema de Informação do Câncer do Colo do Útero – SISCOLO – para monitoramento e gerenciamento das ações (Portaria nº 408, de 30.08.1999) (Ministério da Saúde, 2016).

O ano de 2003, na análise de Ceccin (2005, p. 92), é assinalado como o ano do retorno a princípios de que a saúde é bem público e os trabalhadores envolvidos também. Considera o autor que o governo federal inaugurou um novo momento para os recursos humanos na área da saúde. O setor oncológico foi também aí muito beneficiado por profissionais treinados com habilitação específica na área.

Em 2005, o Ministério da Saúde lançou a Política Nacional de Atenção Oncológica, que estabeleceu o controle dos cânceres do colo do

útero e da mama como componente fundamental a ser previsto nos planos estaduais e municipais de saúde (Portaria GM 2439/2005). Naquele ano, o Plano de Ação para o Controle dos Cânceres de Colo e de Mama – 2005 – 2007 – propôs seis diretrizes estratégicas: aumento de cobertura da população-alvo, garantia da qualidade, fortalecimento do sistema de informação, desenvolvimento de capacitações, estratégia de mobilização social e desenvolvimento de pesquisas. A importância da detecção precoce dessas neoplasias foi destacada no Pacto pela Saúde em 2006, por meio da inclusão de indicadores e metas a serem atingidos nos estados e municípios visando melhoria no desempenho de ações prioritárias da agenda sanitária nacional.

Em 2010, o Ministério da Saúde instituiu a Portaria nº 310/2010, um Grupo de Trabalho com a finalidade de avaliar o Programa Nacional de Controle de Câncer de Colo de Útero. Coordenado pelo INCA, o grupo debateu os avanços e desafios em seis áreas: gestão, acesso e cobertura do rastreamento, qualidade do exame citopatológico, acesso e qualidade do tratamento, indicadores de impacto do programa do câncer do colo e novas tecnologias de controle.

A priorização do controle do câncer do colo do útero foi reafirmada em março de 2011, com o lançamento do Plano Nacional de fortalecimento da rede de prevenção, diagnóstico e tratamento do câncer. Em junho desse ano, por meio da Portaria nº 1.473/2011, foram instituídos Comitês Gestores, Grupos Executivos, Grupos Transversais e os Comitês de Mobilização Social e de Especialistas organizados por meio de Redes Temáticas de Atenção à Saúde, entre elas, a Rede de Prevenção e Qualificação do Diagnóstico e Tratamento do Câncer do Colo do Útero e Mama.

Também em 2011, foi publicada a atualização das Diretrizes Brasileiras para o Rastreamento do Câncer do Colo do Útero, pelo Instituto do Câncer, fruto de um trabalho em conjunto com representantes do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, Criança e Adolescente Fernandes Figuei-

ra, da FIOCRUZ, e do Instituto de Ginecologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IG/UFRJ), além da Associação Brasileira de Patologia do Trato Genital Inferior e Coloposcopia (ABPTGIC) e da Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia (FEBRASGO).

Em 2013, a Portaria nº 874/2013 instituiu a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse mesmo ano, a Portaria nº 3.394/2013 instituiu o Sistema de Informação de Câncer (SISCAN), uma versão em plataforma web que integra os Sistemas de Informação do Câncer do Colo do Útero (SISCOLO) e do Câncer de Mama (SISMAMA).

Por meio da Portaria nº 3.388/2013, o Ministério da Saúde redefiniu a Qualificação Nacional em Citopatologia na prevenção do câncer do colo do útero (QualiCito), no âmbito da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas. A QualiCito consiste na definição de padrões de qualidade e na avaliação da qualidade do exame citopatológico do colo do útero por meio do acompanhamento, pelos gestores do SUS, do desempenho dos laboratórios públicos e privados prestadores de serviços para o SUS.

Em 2014, a Portaria nº 189/2014 instituiu o Serviço de Referência para Diagnóstico e Tratamento de Lesões Precursoras do Câncer do Colo do Útero (SRC), o Serviço de Referência para Diagnóstico do Câncer de Mama (SDM) e os respectivos incentivos financeiros de custeio e de investimento para a sua implantação. Esta Portaria estabeleceu os critérios para a habilitação das unidades, além do rol mínimo de exames necessários para o diagnóstico desses dois tipos de câncer.

Ainda em 2014, o Ministério da Saúde, por meio do Programa Nacional de Imunizações (PNI), iniciou a campanha de vacinação de meninas entre 11 e 13 anos contra o vírus HPV. A vacina é a quadrivalente, que oferece proteção contra os subtipos 6, 11, 16 e 18 do HPV. A vacina trará importante contribuição nas ações de prevenção deste câncer. Neste contexto,

o Guia Prático sobre HPV – Perguntas e Respostas foi lançado pelo PNI, com colaboração do INCA, buscando esclarecer dúvidas sobre o tema.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do presente estudo, verificou-se alguns aspectos conceituais que evoluíram ao longo dos anos, no que tange ao Direito à Saúde e Políticas Públicas.

O direito à saúde no Brasil passa por uma constante evolução, tendo sido influenciado pelas formas de governo existentes ao longo da história do país.

É sabido que, por mais que a Constituição Federal positive acesso universal de todos à saúde, existem limitações orçamentárias óbvias que impedem que isso se perfectibilize.

Uma das formas de atenuar a precariedade da saúde é a existência de políticas públicas como as analisadas, que atenuam o sofrimento da sociedade diante de uma doença implacável como o câncer.

Constatou-se ao longo das últimas décadas evolução na atuação do executivo em prol do desenvolvimento de políticas públicas de controle do câncer.

Infelizmente, o avanço mais notável foi tardio, tendo se dado a partir da década de 80.

Os investimentos sobre os recursos humanos inerentes à área de saúde deram-se também tardiamente, quando passaram a ser considerados parte integrante do sistema de saúde nacional.

É necessário que os investimentos e a evolução dos programas de saúde ligados ao câncer continuem ocorrendo da forma agressiva como relatada sua evolução nos últimos anos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Evaldo de. Pró-Onco 10 anos. Revista Brasileira de Cancerologia, Rio de Janeiro, v.43 n. 4, out./dez. 1997.

BRASIL. Ministério da Saúde. Acessado em: 26.01.2016  
<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/entenda-o-sus>

BRASIL. Ministério da Saúde. Assistência integral à saúde da mulher: bases de ação programática. Brasília: Ministério da Saúde, 1984. 27p.

BRAVO, Maria Inês Souza e MATOS, Maurílio Castro de. A Saúde no Brasil: Reforma Sanitária e Ofensiva Neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara A. P. (org.). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na Saúde: O potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PEREIRA, Potyara A. P. (org.). Política Social e Democracia. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

LASWELL, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

SOUZA, Celina. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 . Acessado em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>, em 26.01.16.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. de Virgílio Afonso da Silva da 5ª Ed. alemã. Ed. Malheiros. São Paulo, 2006.

BARATA R.C.B. A historicidade do conceito de causa: epidemiologia. Rio de Janeiro:FIOCRUZ/ABRASCO; 1985, p. 51

BAEZ, Narciso Leandro Xavier. Dimensões de Aplicação e Efetividade dos Direitos Humanos In: XIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias, 19, 2010, Florianópolis. Anais... Florianópolis, 2010, p. 7120-7134.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. 2012. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf> Acesso em: 29.07.2015

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas. / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. - Brasília: CONASS, 2009. 100p.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Direito fundamental à saúde: propondo uma concepção que reconheça o indivíduo como seu destinatário. A Leitura: Caderno da Escola Superior de Magistratura do Estado do Pará, v. 5, p. 143.

CARVALHO, K.G. Direito Constitucional Didático. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 76

CARVALHO, Ariane Cristina Dias. Saúde Pública no Brasil: Durante a Ditadura militar. Instituto Superior de Ciências Havana-Cuba. Disponível em: [http://medcubras.blogspot.com.br/2013/05/carta-dos-estudantes-de-medicina-em\\_3.html](http://medcubras.blogspot.com.br/2013/05/carta-dos-estudantes-de-medicina-em_3.html) . Acesso em: 18.08.2015

Código de Nuremberg. Tribunal Internacional de Nuremberg – 1947. Trials of war criminal before the Nuremberg Military Tribunals. Control Council Law 1949.

Constituição da Organização Mundial da Saúde – 1946. Nova Iorque, 22 de julho de 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%Bade/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>. Acesso em 26.07.2015

Declaração de Alma-Ata. Conferência Internacional sobre os Cuidados de Saúde Primários. Cazaquistão, 1978. Disponível em: [www.saudepublica.web.pt/05-promocaosaude/dec\\_alma-ata.htm](http://www.saudepublica.web.pt/05-promocaosaude/dec_alma-ata.htm) . Acesso em 26.07.2015

Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU, 1948.

LEAL, Aurelino. História constitucional do Brasil. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

LEAL, Rogerio Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: Aspectos introdutórios. Porto Alegre, 2010. Disponível em: [http://www5.tjba.jus.br/unicorp/images/pdf/impactos\\_economicos\\_sociais.pdf](http://www5.tjba.jus.br/unicorp/images/pdf/impactos_economicos_sociais.pdf) Acesso em 26.07.2015

LEMONS, Fábica de Castro. Saúde como direito fundamental à vida: uma análise do direito à saúde e sua concepção atual na sociedade brasileira/ Fábica de Castro Lemos – Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/8726> Acesso em: 28.07.2015

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Urá Lobato. A judicialização das políticas públicas e o direito subjetivo individual à saúde, à luz da teoria da justiça distributiva de John Rawls. Revista Brasileira de Políticas Públicas. UniCeub. Volume 5. Número Especial – 2015.

OLIVEIRA, Maria Helena Barros. OLIVEIRA, Luiz Sérgio Brandão. RIBEIRO, Fátima Sueli Neto. VASCONCELLOS, Luiz Carlos Fadel de. Análise comparativa dos dispositivos de saúde do trabalhador nas constituições es

REBOLLO, Regina Andrés. Galeno de Pérgamo (129-200 d. C): A saúde da alma depende da saúde do corpo. I Simpósio Internacional de Estudos Antigos. Parque Natural do Caraça (MG), 2007.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

\_\_\_\_\_. A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisada à luz do exemplo do direito à proteção e promoção da saúde. In: NOBRE, Milton Augusto de Brito; SILVA, Ricardo Augusto Dias da (Coord.). O CNJ e os desafios da efetivação do direito à saúde. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 117-147

SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos direitos sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização. In: Scaff, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (Coord.). A eficácia dos direitos sociais. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SOARES, Nina Rosa Ferreira; MOTTA, Mnoel Francisco Vasconcelos. As políticas de saúde, os movimentos sociais e a construção do Sistema Único de Saúde. Disponível em:  
[http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev10/as\\_politicas\\_de\\_s.html](http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev10/as_politicas_de_s.html) Acesso em: 30.07.2015

# FATOR ACIDENTÁRIO DE PROTEÇÃO – UMA POLÍTICA PÚBLICA NA DIMINUIÇÃO DOS ACIDENTES DE TRABALHO

## PROTECTION ACCIDENT FACTOR – A PUBLIC POLICY ON THE DECREASE OF ACCIDENTS AT WORK

Elizabete Geremias\*

**Resumo:** A presente pesquisa tem como objetivo uma análise teórica sobre o fator acidentário de proteção (FAP) e o Risco Ambiental do Trabalho (RAT), já que quanto maior o número de ocorrências de acidentes de trabalho em uma empresa, maior será o valor devido pelo empregador ao INSS à título do RAT. O problema da pesquisa encontra-se no sentido de que apesar das campanhas para prevenção dos acidentes de trabalho, os infortúnios laborais ainda encontram-se de forma crescente no Brasil, logo o FAT é visto como um incentivo fiscal para que haja diminuição de tais sinistros. Assim, pela temática proposta, buscou-se discorrer acerca da importância de um meio ambiente de trabalho saudável sob o manto constitucional, bem como os tipos/espécies de acidentes de trabalho e a proteção devida a saúde do trabalhador. A importância da verificação do tema se dá sob o prisma das políticas governamentais como forma de prevenção para não ocorrência de um acidente trabalho, já que o fator acidentário de prevenção - FAP constitui-se de um importante instrumento de política pública relativa à saúde e segurança no trabalho, pois permite uma maior flexibilização da tributação coletiva dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) e com isso, um maior incentivo para que ocorra a diminuição dos acidentes laborais, até mesmo por ser, o trabalho digno e sua efe-

\* Advogada; Professora e pesquisadora da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Especialização em Direito Material e Processual do Trabalho; Mestranda em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; elizabete.geremias@unoesc.edu.br

tivação, uma das grandes vertentes do princípio da dignidade humana. A pesquisa foi realizada pelo método qualitativo, sob o método bibliográfico e dedutivo.

**Palavras-chave:** Fator acidentário de proteção. Política pública. Acidente de trabalho.

**Abstract:** *This research aims at a theoretical analysis on the protection Accident Factor (FAP) and the Environmental Working Risk (RAT), since the higher the number of work accident occurrences in a company, the greater the amount owed by the employer INSS the title RAT. The research problem lies in that despite campaigns for prevention of occupational accidents, labor woes also are increasingly in Brazil, so the FAT is seen as a fiscal incentive so that there is reduction of such claims. Thus, for the proposed theme, we tried to discuss about the importance of a healthy work environment under the constitutional cloak, and the types / kinds of work accidents and the proper protection of workers' health. The importance of the issue of verification takes place in the light of government policies in order to prevent for non-occurrence of an accident work, since the Accident Prevention Factor - FAP constitutes an important instrument of public policy on health and safety at work, as it allows greater flexibility of collective taxation of Environmental Labour Risk (RAT) and with that, a greater incentive to occur the reduction of occupational accidents, even for being, decent work and its effectiveness, a major aspects of the principle of human dignity. The survey was conducted by qualitative method in the literature and deductive method.*

**keywords:** Accident protection factor. Public Policy. Accidents at Work.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por tema o Fator Acidentário de Proteção - FAP uma política pública na diminuição dos acidentes de trabalho.

O estudo do presente, se justifica, já que o FAP constitui-se de um importante instrumento de política pública relativa à saúde e segurança no trabalho, pois permite uma maior flexibilização da tributação coletiva dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT), desde que haja a diminuição dos acidentes de trabalho em uma empresa. Ou seja, é um incentivo fiscal/tributário para os empregadores, que colaborando para a não ocorrência dos acidentes de trabalho, pagarão uma menor carga previdenciária.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar de que forma o FAP traz reflexos sobre a contribuição previdenciária (RAT), e como este pode ser apontado como uma política pública eficaz para diminuição dos sinistros laborais.

Quanto aos objetivos específicos, primeiramente, busca-se analisar o que seria um meio ambiente de trabalho saudável; posteriormente, apresentar o conceito e os tipos/espécies de acidentes de trabalho, bem como a proteção que deve ter a saúde do trabalhador sob o prisma do princípio da dignidade, inerente ao que chamamos de trabalho digno.

A pesquisa foi realizada pelo método qualitativo, sob o método bibliográfico e dedutivo.

## **2 MEIO AMBIENTE DE TRABALHO SAUDÁVEL**

A Constituição Federal de 1988, tutela o meio ambiente de trabalho baseando sua proteção no princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, Júlio Cesar de Sá da Rocha (1997, p.30) dispõe que é possível conceituar o meio ambiente do trabalho como a ambiência na qual se desenvolvem as atividades do trabalho humano, não se restringindo apenas ao espaço interno da fábrica ou a empresa, mas se estende ao próprio local da moradia ou ao ambiente urbano.

Ou seja, quando se fala em meio ambiente do trabalho, não se pode ficar restrito apenas à relação obrigacional, ou, aos limites físicos de

uma empresa, já que a saúde e o meio ambiente equilibrado é um dos direitos dos trabalhadores. Ainda, o meio ambiente de trabalho comporta o complexo de bens móveis e imóveis de uma empresa e de uma sociedade, objeto de direitos subjetivos privados, e de direitos invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que o frequentam (SILVA, 2010).

Através da Convenção n. 155 da OIT, ratificada pelo Brasil e colocada em vigor pelo Decreto n. 1.254 de 1994, é que o meio ambiente de trabalho passou a assumir grande importância, quando se adotou a ideia de abordagem integrativa<sup>1</sup>. Assim, a ocorrência do dano moral ao trabalhador emerge na razão direta das condições do meio ambiente laboral.

Ademais, além de sua expressa contemplação em norma constitucional, esse conceito nasce também da interpretação sistemática da Lei Maior, conforme art. 1º, incisos III e IV<sup>2</sup>, e, ainda, o artigo 170, inciso IV<sup>3</sup> da Constituição Federal e o artigo 7º, inciso XXVIII e XXIII<sup>4</sup> do mesmo diploma legal.

A Lei Orgânica da Saúde, Lei 8.080/90 em seu art. 3º<sup>5</sup> dispõe que a saúde tem como fatores determinantes o meio ambiente e o trabalho. Sendo assim, a ocorrência de acidente de trabalho fere o direito à saúde

---

<sup>1</sup> Dispõe o art.4º da Convenção n. 155 da OIT: Art. 4 - 1. Todo Membro deverá, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e as práticas nacionais, formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio-ambiente de trabalho.

<sup>2</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

!II - a dignidade da pessoa humana.

!V - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

<sup>3</sup> Art. 170.A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

!I - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

<sup>4</sup> -Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

!XVIII -seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

!XIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei.

<sup>5</sup> Art. 3º. Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.”

e o direito à vida, interferindo na preservação do meio ambiente laboral, que é um fator relevante na prevenção dos acidentes de trabalho para a efetivação de um trabalho digno.

A Constituição Federal em seu art. 225<sup>6</sup> destaca que todas as pessoas possuem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, saudável, impondo ao Poder Público e à **coletividade** o dever de defendê-lo e preservá-lo. Com isso, o empregador no contrato de trabalho deve observar, além das Convenções da OIT, as Normas Regulamentadoras que especificam as diretrizes gerais previstas na Consolidação das Leis do Trabalho para que haja prevenção ou proteção ao meio ambiente de trabalho.

Portanto, se o empregador descumprir as prestações que dele se exigem, poderá ser responsabilizado pelos danos provocados à saúde do trabalhador, na ocorrência de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais. No mesmo sentido, Silva (2014, p. 59) dispõe que no estágio atual, o meio ambiente de trabalho envolve não apenas aspectos físicos, como organização do setor produtivo, como os equipamentos de segurança, controle e fiscalização dos produtos, bem como, no que diz respeito a organização empresarial sob o prisma das comunicações, do relacionamento entre superiores hierárquicos e subordinados ou mesmo entre colegas de trabalho.

Em outras palavras, a “saúde mental” do trabalhador deve também ser protegida dentro do ambiente de trabalho, procurando-se efetuar um controle sobre o ambiente “psicossocial” no interior do estabelecimento do empregador, para que aquele tenha condições dignas de trabalho.

Em que pese toda a normativa inserida, é relevante destacar que a efetividade com o objetivo de buscar um ambiente laboral saudável

---

<sup>6</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(busca efetiva de uma vida digna, do princípio da dignidade humana), concretização fático-social, não depende só do Estado, e sim também de toda sociedade. No mesmo sentido, Bobbio (1992, p.12), aponta que os direitos fundamentais, inclusive, o de um meio ambiente de trabalho saudável, de nada serviria se não fossem efetivados.

Assim, no que tange aos meios de efetivação para busca de um ambiente do trabalho saudável, pode-se citar o trabalho exercido pelo Ministério Público do Trabalho, que tem por função institucional promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme artigo 129, III<sup>7</sup> da Constituição Federal e artigo 83, incisos I, III, IV e XII<sup>8</sup> da Lei Complementar de nº 75 de 20 de maio de 1993.

Outro meio de efetivação está inserido na atuação do Ministério do Trabalho e Emprego em promover inspeções quanto à segurança e saúde no ambiente de trabalho, e também a atuação por associações e Sindicatos dos Trabalhadores, no que diz respeito à defesa de seus membros e a União (INSS-Instituto Nacional de Seguridade Social), que possui interesse na prevenção e no ressarcimento, caso ocorra acidentes de trabalho, trazendo assim à atuação repressiva e/ou ressarcitória, com a função jurisdicional disponível.

É dever do Estado e da sociedade proteger o meio ambiente de trabalho, cabendo ao empregador oferecer proteção a este ambiente, vi-

---

<sup>7</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

II - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

<sup>8</sup> Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho:

I - promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição Federal e pelas leis trabalhistas.

II - promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

IV - propor as ações cabíveis para declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores.

XII - requerer as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos e para a melhor solução das lides trabalhistas.

sando garantir qualidade de vida para o trabalhador, uma vez que se o ambiente de trabalho integra o meio ambiente geral, o empregado tem o direito de encontrar condições que lhe assegurem uma boa qualidade de desempenho de sua atividade laboral com dignidade.

### 3 DAS ESPÉCIES OU TIPOS DE ACIDENTES DE TRABALHO

A empresa empregadora é obrigada a zelar pela saúde e integridade física do trabalhador, por meio de ações que assegurem uma condição digna de trabalho, com intuito de evitar os acidentes de trabalho.

O acidente de trabalho pode ser caracterizado, ou seja, definido como todo o acontecimento imprevisto ou de força maior que ocasiona dano a pessoa ou coisa. Sendo assim, a noção de acidente forçosamente nos conduz à ideia de algo ligado à desgracia, fatalidade, um acontecimento fortuito e anormal, que destrói, desorganiza ou deteriora, produzindo consequências de ordem material. Se afeta pessoas, converte-se em um acidente humano, e, se for em razão do trabalho, interessam as regras de infortunística laboral (COSTA, 2013).

O artigo 19<sup>o</sup> da lei nº 8.213/91 define a infortunística laboral como o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou

---

<sup>9</sup> Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

§ 1<sup>o</sup> A empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador.

§ 2<sup>o</sup> Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho.

§ 3<sup>o</sup> É dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular.

§ 4<sup>o</sup> O Ministério do Trabalho e da Previdência Social fiscalizará e os sindicatos e entidades representativas de classe acompanharão o fiel cumprimento do disposto nos parágrafos anteriores, conforme dispuser o Regulamento.

perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Nesse sentido, o acidente de trabalho é visto como a contingência que ocorre pelo exercício de trabalho a serviço do empregador ou pelo exercício de trabalho dos segurados especiais, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Igualmente, Oliveira (2013, p.45) destaca que o legislador não conseguiu formular um conceito de acidente de trabalho que abrangesse “todas as hipóteses” em que o exercício da atividade profissional pelo empregado possa gerar uma incapacidade laborativa. Diante desta dificuldade conceitual, a lei definiu apenas o acidente do trabalho em sentido estrito, também denominado o acidente típico ou acidente-tipo. No entanto, acrescentou outras hipóteses que se equiparam ao acidente típico para os efeitos legais, tais como: enfermidades decorrentes do trabalho; acidentes ou doenças provenientes de causas diversas, conjugando fatores do trabalho e extralaborais (concausas); acidentes ocorridos no local do trabalho, mas que não tem ligação direta com o exercício da atividade profissional; acidentes ocorridos fora do local da prestação dos serviços, mas com vínculo direto ou indireto com o cumprimento do contrato de trabalho e acidentes ocorridos no trajeto de ida ou volta da residência, para o local de trabalho.

Deste modo, o acidente de trabalho, em princípio, é aquele que decorre do exercício do trabalho. Assim sendo, a Lei nº 8.213/91 conceitua o acidente do trabalho, primeiro no “sentido restrito”, depois, no “sentido amplo ou por extensão”. Do acidente-tipo, ou também chamado de macrotrauma, cuida a lei no art. 19 e basicamente define como acidente do trabalho aquele que ocorre pelo exercício do trabalho provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução da capacidade permanente ou temporária para o trabalho.

Já o art. 20<sup>10</sup> da Lei nº 8.213/91 amplia referido conceito, classificando como tal as doenças profissionais e as doenças do trabalho. Portanto, segundo Garcia (2011, p. 18) a legislação previdenciária equiparou as doenças trabalho a acidentes do trabalho, com as diversas consequências daí advindas. Enquanto as doenças profissionais são decorrentes do trabalho peculiar exercido, as doenças de trabalho decorrem de condições especiais de trabalho desempenhado.

O Ministério da Previdência Social (2015) estabelece que considera-se acidente de trabalho, a doença profissional e a doença do trabalho, além do acidente ligado ao trabalho, que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a ocorrência da lesão; dos acidentes sofridos pelo segurado no local e no horário de trabalho; das doenças provenientes de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e o acidente sofrido a serviço da empresa ou no trajeto entre a sua residência e o local de trabalho do trabalhador e vice-versa.

Considerando todo o histórico e desenvolvimento das doenças laborais, o acidente de trabalho, bem como sua tipificação, ganhou grande repercussão, objetivando melhorar e qualificar a situação do trabalhador e a responsabilidade civil do empregador. Na definição legal, o legislador, interessou-se, basicamente, em definir o acidente de trabalho com a finalidade de proteger o trabalhador acidentado, através de uma compensação financeira, garantindo-lhe o pagamento de diárias ou despesas, enquanto estiver impossibilitado de realizar sua atividade laborativa em virtude do acidente, ou de indenização, se tiver sofrido lesão incapacitante permanente.

---

<sup>10</sup> Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

Além do que, um dos principais objetivos da legislação brasileira consiste em promover o bem de todos, consoante o art. 3<sup>o</sup><sup>11</sup> da Constituição Federal, garantindo-se ainda, em seu art. 6<sup>o</sup><sup>12</sup>, no Capítulo dos Direitos Sociais, o direito à saúde, o qual corresponde a um dever do Estado, ou seja, um direito subjetivo público. Esse bem-estar/saúde, ambos a serem protegidos, baseia-se pelo desenvolvimento dos acidentes trabalhistas, amparados pela Previdência Social e Justiça do Trabalho.

Os acidentes de trabalho ou infortúnios do trabalho, chamados *accident du travail* pelos franceses, *industrial accident* pelos ingleses, *berriebsunfall* pelos alemães, e *infortunio sul lavore* pelos italianos, conceituado pela legislação, assenta-se nos requisitos de causalidade, prejudicialidade e nexó etiológico ou causal (PEDROTTI, 2003, p. 76).

Entende-se pela causalidade “porque o acidente de trabalho é um acontecimento, um evento que não é provocado, ao menos em princípio, mas que acontece normalmente por acaso e, assim não há dolo” (PEDROTTI, 2003, p. 76). No entanto as diversas hipóteses arroladas no inciso II do art. 21<sup>13</sup> da Lei nº 8.213/91 são casos de acidentes de trabalho envolven-

---

<sup>11</sup> Art. 3<sup>o</sup>. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

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

<sup>12</sup> Art. 6<sup>o</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>13</sup> Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

[...]

I - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;

b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;

c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;

d) ato de pessoa privada do uso da razão;

e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;

[...]

II - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;

III - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;

b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;

do a chamada “causalidade indireta”, ou seja, quando o segurado sofre lesão que se relaciona, de forma não direta, com sua atividade laboral.

Ademais, os incisos III e IV, além dos § 1º e 2º do artigo acima mencionado, expõem outros fatores que caracterizam os acidentes de trabalho, bem como o chamado acidente de trabalho *in itinere*, ou seja, o qual ocorre no trajeto da residência do empregado ao trabalho ou no retorno deste para aquela e nos períodos destinados à refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, onde o empregado é considerado no exercício do trabalho:

Já ao que se refere à prejudicialidade, Garcia (2011, p. 18) exemplifica por provocar uma “lesão corporal ou perturbação funcional que pode causar a morte, ou a perda, ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho”.

O nexó etiológico ou causal consiste na relação de causa e efeito entre o trabalho e o acidente típico (ou doença profissional ou do trabalho equiparada ao acidente de trabalho). Essa ligação entre ambos consiste no fato de que o trabalho é a causa do infortúnio. Tecnicamente os termos não devem ser utilizados como sinônimos, considerando que “nexo causal” é mais abrangente, pois inclui a concausalidade e os casos de agravamento. “O termo 'nexo etiológico' é o que origina ou desencadeia o dano laboral, sendo, portanto, mais restrito.” (MONTEIRO, 2012, p. 32).

Em relação aos requisitos dos acidentes de trabalho, cabe ressaltar que a culpa do empregado não retira a caracterização do acidente do

---

ç) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;

ç) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.

§ 2º Não é considerada agravamento ou complicação de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às consequências do anterior.

trabalho. No entanto, “o dolo do empregado, acidentando-se de forma deliberada e voluntária, afasta as consequências ocupacionais” (MONTEIRO, 2012, p. 46), uma vez que nem mesmo pode ser considerado acidente de trabalho.

Assim, observa-se a necessidade de classificar e compreender os tipos de acidentes de trabalho, doenças profissionais ou doenças do trabalho, buscando medidas que tenham por finalidade prevenção, consoante todos os reflexos que são causados pela infortúnica laboral no Brasil.

#### 4 PROTEÇÃO À SAÚDE DO TRABALHADOR

Os direitos sociais, e o que se espera deles, está intimamente ligado ao princípio da dignidade humana, logo, claro está que estes são inerentes à toda uma sociedade, no que tange ao núcleo lógico e direto, em suma, na sua essencialidade, como direitos de prestação.

Corroborar Schwarz (2011, p. 13-14),<sup>14</sup> que o compromisso de um Estado social e democrático envolve, necessariamente, concepção de democracia constitucional como um sistema profundamente ancorada em direitos humanos. Eles são direitos humanos - ou, melhor, o respeito efetivo dos direitos humanos - o que eles são, portanto, é o ponto de referência para avaliar a legitimidade de um sistema jurídico-política.

A história de luta pela saúde do trabalhador no ambiente de trabalho iniciou com a ocorrência da revolução industrial, ainda no século XX, haja vista que antes disso, se lutava apenas por direitos que hoje são considerados básicos, como o descanso remunerado, a jornada de trabalho com duração de 48 horas semanais, igualdade para a mulher trabalhadora,

---

<sup>14</sup> “La apuesta por un estado social y democrático pasa necesariamente por una concepción de la democracia constitucional como un sistema profundamente anclado en los derechos humanos. Son los derechos humanos – o, más bien, el efectivo respeto a los derechos humanos – los que constituyen, por tanto y en actualidad, el principal referente para evaluar la legitimidad de un ordenamiento jurídico-político.” (traduzido por Elizabete Geremias)

assistência médica aos trabalhadores e direito de aposentadoria. Com isso, o trabalhador ganhava mais direito e proteção no âmbito de seu trabalho.

Em temporalidades anteriores, quando existia o trabalho escravo, não havia como se falar em condições de trabalho, tendo em vista a não existência de qualquer assistência, cuidados, ambiente favorável e nem mesmo salário. Se tratava apenas de ordens dadas por seus donos e acatadas por escravos, sob pena de serem açoitados, torturados e até mesmo mortos. Não existiam condições dignas de trabalho.

Ao que se vislumbra, as questões como dignidade humana, respeito e saúde eram assuntos que não recebiam nenhum apoio e atenção, tratando os trabalhadores apenas como coisas, objetos e ferramentas de trabalho. Já com a revolução industrial, se tornou clara a necessidade de um órgão para atuar com mais firmeza, que protegesse os trabalhadores, fiscalizasse os serviços e exigisse as reais mudanças. A referida função de fiscalização atualmente cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Nesse sentido Goldschmidt (2009), assegura que a revolução industrial e as duas grandes guerras mundiais, evidenciaram exemplos clássicos que feriram a dignidade humana. Portanto, fez-se necessário trazer instrumentos que protegessem essa dignidade. Foi assim que surgiu o Tratado de Versalhes (1919) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos que são exemplos dessa inserção da ideia de dignidade da pessoa humana dentro do mundo jurídico, ou seja, meios de proteção à essa dignidade. Tanto é, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um normativo ampliado garantidor dos direitos individuais e sociais fundamentais, norteando portanto alguns países dentre esses rol de direitos, inclusive no Brasil.

Piovesan (2004, p. 146) analisa a importância desse instrumento quando coloca que a Declaração Universal de 1948 objetiva delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e ina-

lienáveis. A dignidade humana como fundamento dos direitos humanos é concepção que, posteriormente, vem a ser incorporada por todos os tratados e declarações de direitos humanos, que passam a integrar o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A dignidade da pessoa humana encontra-se substanciada aos direitos fundamentais, por meio de aspectos individuais, sociais e políticos. Ou seja, pode-se conceituar como um englobado de garantias que visam salvaguardar a subsistência física, a liberdade do ser humano e a proteção ao ser humano de atos degradantes, objetivando condições mínimas para uma vida saudável – sendo, por isso, certo que o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana vai muito além de valor ético e moral.

Ademais, sobre os direitos fundamentais e as normas que regulamentam as sociedades democráticas, sustenta Habermas *apud* Lohmann (2013, p.91), no sentido que os direitos à liberdade pode possibilitar o processo de positivação de um direito, mas sem regulá-lo. Os direitos de determinação de forma recíproca regulamenta o processo de positivação do direito possuindo ponto decisivo como condições constitutivas. Já os direitos sociais de participação possuem peso condicionado. Pode-se dizer que são “só relativamente fundamentais”, já que as implicações desses direitos desenvolvem-se e se tornam relevantes, quando o estado de direito se transforme em estado social.

Já na era industrial, o único objetivo era apenas manter os trabalhadores saudáveis na linha de produção, diminuindo os custos e a perda de tempo com aqueles acometidos por algum mal, porém sem pensar em desenvolver qualquer ação voltada para a prevenção ou diminuição dos fatos geradores deste mal, onde se buscava produzir e não prevenir. Esse sistema se manteve até o final dos anos 70, quando se percebeu a necessidade de trazer uma prevenção relativa aos acidentes de trabalho. A percepção acerca das doenças que o trabalho poderia desencadear ainda era pequena. Essas doenças oriundas do trabalho são as chamadas doenças profissionais.

Surgia naquele momento, a necessidade de cuidar da saúde daqueles que ao final eram indispensáveis ao trabalho. Essa descoberta, além de dar atenção aos trabalhadores gerou mais empregos e lucratividade, tendo em vista que passou-se a existir os médicos, engenheiros, enfermeiros e técnicos especializados na área de medicina e segurança do trabalho, todos voltados ao objetivo de elaborar métodos de prevenção e planos para adequar o trabalho ao trabalhador, e não o contrário como acontecia até aquele momento. Com isso, se tornava possível manter a qualidade de vida e a produtividade juntas, ganhando força no fim dos anos 80, se mantendo e aperfeiçoando-se cada vez.

Na atualidade, as questões de medicina ocupacional e prevenção de acidentes no trabalho, se tornaram uma das maiores preocupações das empresas, uma vez que não se preocupar com a saúde do trabalhador é não valorizar o trabalho por ele desenvolvido, e evitar qualquer tipo de acidente é visar ainda mais lucratividade, já que trabalhador afastado gera gastos ao empregador, bem como, possíveis indenizações. Diante disso, a antiga denominação saúde ocupacional agora se tornou saúde do trabalhador e/ou medicina do trabalho, conforme menciona o título da NR 4 (Norma Regulamentadora) do MTE (Ministério Do Trabalho e Emprego), e que foi intitulada como serviços especializados em engenharia de segurança e em medicina do trabalho.

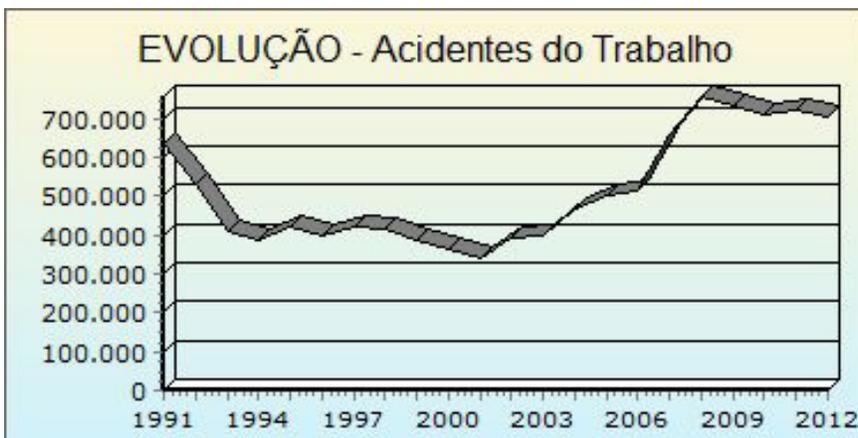
A CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas, 1943) prevê em seu art. 162 que as empresas, de acordo com normas a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho, estarão obrigadas a manter serviços especializados em segurança e em medicina do trabalho, estabelecendo a classificação das empresas segundo o número de empregados e a natureza do risco de suas atividades, o número mínimo de profissionais especializados exigido de cada empresa, segundo o grupo em que se classifique, a qualificação exigida para os profissionais em questão e o seu regime de trabalho, e por fim, as demais características e atribuições dos serviços especializados

em segurança e em medicina do trabalho, nas empresas. Percebe-se a exigência em lei da manutenção desse serviço em busca da proteção dos trabalhadores.

Nesse sentido, é preciso cuidar da saúde do trabalhador como um conjunto, visto que é preciso buscar o bem estar não apenas físico, mas oferecer condições para que a vida social do trabalhador também melhore, e como consequência, sua mente também irá melhorar. Pessoa saudável, feliz e de bem com o meio em que vive, produz mais. Deste modo, agindo com prevenção é possível obter melhores resultados tanto para o trabalhador quanto ao empregador.

## 5 FATOR ACIDENTÁRIO DE PROTEÇÃO - FAT COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA NA DIMINUIÇÃO DOS ACIDENTES DE TRABALHO

Analisando os dados estatísticos da Previdência Social, constata-se que a ocorrência dos acidentes de trabalho está em constante crescimento, o que fere a dignidade do trabalhador, já que tais acidentes são resultados da falta de um meio ambiente de trabalho saudável.



Fonte: Boletim Estatístico da base de dados históricos da Previdência Social

O art. 120 da Lei nº 8.213 de 1991 traduz que nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, no qual deram origem ao acidente de trabalho, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis. Portanto, fica clara a obrigação da empresa quanto ao ressarcimento dos valores gastos pela previdência na ocorrência de acidente de trabalho por desatenção ou descuido do empregador.

Por força da lei nº 10.666/2003, mais precisamente no artigo 10<sup>15</sup>, houve um estímulo quanto a concorrência de livre mercado quanto às “práticas prevencionistas”, notadamente aquelas relacionadas à redução dos afastamentos por incapacidades laborais.

Referida “prática prevencionista” já encontrava amparo na lei 7.787/89, no art.4<sup>o16</sup>, ao dispor que a empresa cujo índice de acidente de trabalho fosse superior à média do respectivo setor sujeitar-se-ia a uma contribuição adicional de 0,9% a 1,8% para financiamento de um seguro para os trabalhadores que sofreram acidente de trabalho.

Segundo Paulo Rogério (2010, p.159), “se faz necessário o estabelecimento de uma metodologia de *bônus x malus* que privilegie e penalize as empresas de modo isonômico se faz premente.”

O RAT<sup>17</sup> é um dos tipos de contribuição que são repassadas para a previdência social para cobrir os custos decorrentes dos acidentes de trabalho. A Alíquota referente ao RAT dependerá do Fator previdenciário

<sup>15</sup> Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social

<sup>16</sup> Art. 4º. A empresa cujo índice de acidente de trabalho seja superior à média do respectivo setor, sujeitar-se-á a uma contribuição adicional de 0,9% (zero vírgula nove por cento) a 1,8% (um vírgula oito por cento), para financiamento do respectivo seguro.

<sup>17</sup> Risco ambiental do trabalho - RAT

acidentário (FAT), assim, quanto maior o número de acidentes de trabalho, maior será o valor devido pelo empregador ao INSS.

O RAT possui previsão constitucional, no art.7º, inciso XXVIII, ao mencionar ser um direito do trabalhador urbano e rural receber o seguro contra acidente de trabalho, em caso de ocorrência, bem como no art. 201, inciso I e § 10<sup>18</sup> do mesmo diploma constitucional.

Para Pedrotti, (2006, p. 267) “está constitucionalmente garantido que todo dano decorrente de acidente de trabalho deve ser reparado, e que esse dano é coberto pelo seguro obrigatório acidentário a cargo do INSS”. Esses valores, o INSS obtém através da arrecadação das contribuições recolhidas, e variam de 1% para os trabalhos desenvolvidos com riscos leves, 2% para aqueles com risco moderado e 3% para os de risco grave. A percentagem é calculada sobre o valor total da folha de pagamento dos funcionários.

O RAT é uma contribuição com natureza de tributo que as empresas pagam para custear benefícios do INSS oriundos de acidente de trabalho ou doença ocupacional. A alíquota normal é de um, dois ou três por cento sobre a remuneração do empregado, mas as empresas que expõem os trabalhadores a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos que possui como consequência a aposentadoria especial, precisam pagar adicionais da seguinte forma: seis, nove e doze por cento na maioria das empresas de acordo com o tempo de contribuição para referida aposentadoria.

Para cooperativas de trabalho: cinco, sete e nove por cento sobre a nota fiscal ou a fatura de prestação de serviços; cooperativas de pro-

---

<sup>18</sup> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

<sup>1</sup> - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;  
[...]

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

dução: seis, nove e doze por cento sobre a remuneração dos cooperados, com base no art. 1º, § 1º, 2º e 3º da lei 10.666 de 2003.

Tais alíquotas normais variam conforme a atividade preponderante da empresa seja de alto, médio ou baixo risco; as alíquotas adicionais também variam conforme o risco. Quanto maior o risco, maior é a alíquota, conforme art. 22, II, alíneas a, b e c<sup>19</sup> da lei nº 8.212/91, mas atualmente o Ministério da Previdência Social pode alterar a alíquota se a empresa investir na segurança do trabalho, ante o exposto no art. 22, § 3º<sup>20</sup>, da lei referida.

Nesse sentido, o Ministério da Previdência Social (2015) estabelece que o Fator Acidentário de Prevenção - FAP fundamenta-se no disposto na lei mencionada (lei nº 10.666/2003), o qual permite a flexibilização da tributação coletiva dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) - redução ou majoração das alíquotas RAT de 1, 2 ou 3% segundo o desempenho de cada empresa no interior da respectiva subclasse da *Classificação Nacional de Atividades Econômicas* - (CNAE).

O FAP anual reflete a aferição da acidentalidade nas empresas relativa aos dois anos imediatamente anteriores ao processamento, ou seja, o FAP 2016 tem como período-base de cálculo janeiro/2015 a dezembro/2014. O FAP anual tem como período de vigência o ano imediatamente

<sup>19</sup> A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

<sup>20</sup> [...] ]

§ 3º O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes.

posterior ao ano de processamento (exemplo: o FAP 2016 terá vigência de janeiro a dezembro de 2015).

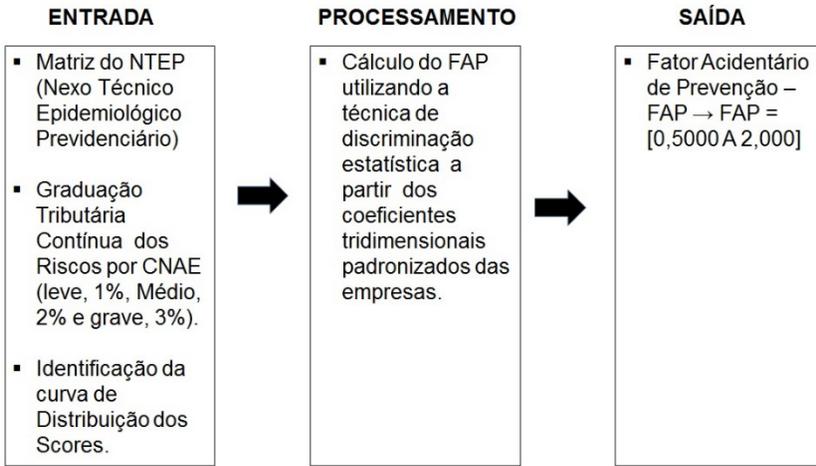
Esse fator acidentário (FAP) é um multiplicador, que varia de 0,5 a 2 pontos, a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3% da tarifação coletiva por subclasse econômica, incidentes sobre a folha de salários das empresas para custear aposentadorias especiais e benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. O FAP varia anualmente. É calculado sempre sobre os dois últimos anos de todo o histórico de acidentalidade e de registros acidentários da Previdência Social, por empresa.

Pela metodologia do FAP, as empresas que registrarem maior número de acidentes ou doenças ocupacionais, pagam mais. Por outro lado, o Fator Acidentário de Prevenção aumenta a bonificação das empresas que registram acidentalidade menor. No caso de nenhum evento de acidente de trabalho, a empresa paga a metade da alíquota do RAT.

Nesse sentido, Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira (2010, p.116) dispõe que designa-se Fator Acidentário Previdenciário – FAP o número, dentro do intervalo contínuo fechado  $[0,5000; 2,000]$ , que multiplica as alíquotas de 1%, 2% ou 3%, para cada uma das empresas empregadoras brasileiras, de forma a reduzir em até 50% ou majorar até 100%. O FAP é determinado por discriminação dos distanciamentos lineares de coordenadas tridimensionais em um mesmo CNAE (Classificação Nacional de atividade Econômica). O procedimento consiste em padronizar os coeficientes de frequência, gravidade e custo para cada empresa e, em seguida, atribuir o FAP.

Observa-se que o FAP será máximo (2,0000) se o score (soma dos coeficientes padronizados de frequência, gravidade e custo) for maior que o limite superior da distribuição dos scores de todas as empresas daquele CNAE- classe; e receberá o FAP mínimo (0,5000), se esse score for menor que o limite inferior dessa mesma distribuição, veja-se a tabela abaixo:

Tabela 1 – Fluxo para cálculo do FAP:



Fonte: Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira (2010, p. 117)

O fator incide sobre as alíquotas das empresas que são divididas em 1.301 subclasses da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE 2.0).<sup>21</sup>

Portanto, é possível determinar que Fator Acidentário de Prevenção - FAP constitui-se de um importante instrumento de política pública relativa à saúde e segurança no trabalho, pois permite uma maior flexibilização da tributação coletiva dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT), desde que haja a diminuição dos acidentes de trabalho em uma empresa. Logo, o FAT é visto como um incentivo fiscal para que haja diminuição de tais sinistros.

<sup>21</sup> A versão original da tabela de códigos e denominações CNAE-Fiscal, num total de 1301 subclasses, foi oficializada pela Resolução IBGE/CONCLA nº 01, de 25/06/98. A versão revisada da tabela CNAE-Fiscal 1.0 com acréscimo de códigos (total de 1146) e correção em algumas denominações, foi publicada pela Resolução CONCLA nº 03 de 07/05/2001. As alterações na CNAE-Fiscal 1.1 resultaram da atualização em relação à CNAE 1.0 e a ISIC/CIIU 3.1 e também de ajustes em função de dificuldades apontadas pela experiência de sua implementação. A CNAE-Fiscal 1.1, com 1183 subclasses, foi oficializada pela Resolução CONCLA nº 07 de 16/12/2002.

<sup>^</sup> versão 2.0 da CNAE, com 1301 subclasses, foi aprovada e divulgada pela Resolução CONCLA nº 01, de 04/09/2006, entrou em vigor em janeiro de 2007. A versão revisada da tabela CNAE 2.1 -Subclasses com inclusões e exclusões de subclasses, alterações na denominação de códigos, sem mudança de conteúdo, foi publicada pela Resolução Concla nº 02 de 25/06/2010, entrou em vigor em dezembro de 2010.

Ademais, cabe ao próprio Estado trazer essa efetividade no que tange a proteção e efetividade dos direitos sociais (trabalho e sua proteção) com a elaboração de políticas públicas, buscando ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

Em razão dessa busca pela efetivação dos direitos fundamentais, a Constituição Federal nos acena para o futuro, sendo este colocado como uma garantia formal ou, pelo menos, promessa da construção de um Estado social livre, robusto e independente. No entanto, para que estes direitos sejam enfim concretizados, faz-se necessária a ação positiva do Estado por meio de políticas públicas. (STRECK, 2002).

Para entender-se e avaliar a extensão do direito à saúde do trabalhador é importante registrar um ponto antecedente, ou seja, essa valorização do trabalho como tutela jurídica, ou seja, como um meio ambiente de trabalho digno, com protecionismo voltado ao princípio da dignidade do trabalhador, o qual demanda proteção por parte do Estado.

Assim, as políticas públicas, incluído o FAP, tem como objetivo trazer esses instrumentos na tentativa de soluções dos problemas sociais, aqui, a diminuição dos acidentes de trabalho. Conseqüentemente, com a diminuição de tais sinistros, poderemos ter um meio ambiente de trabalho mais saudável, com vista à proteção dos direitos fundamentais e garantias constitucionais do trabalhador, sob o viés de proteção da dignidade humana e do trabalho digno.

## 6 CONCLUSÃO

A partir da presente pesquisa é possível concluir que o Fator Acidental de Prevenção - FAP constitui-se de um importante instrumento

de política pública relativa à saúde e segurança no trabalho, pois permite uma maior flexibilização da tributação coletiva dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT), desde que haja a diminuição dos acidentes de trabalho em uma empresa.

A dignidade da pessoa humana só será respeitada quando forem respeitados e realizados os direitos fundamentais. Nesse sentido, para que de fato dentro das relações de trabalho esse princípio seja respeitado, é necessário trazer um meio ambiente de trabalho saudável, com intuito de se evitar qualquer tipo de acidente laboral, já que essa dignidade está intimamente ligada com outros valores e deve ser preservada sempre, incluindo assim as relações de trabalho.

Ademais, cabe ao próprio Estado trazer essa efetividade no que tange a proteção e efetividade dos direitos sociais, e isso se dá com a elaboração de políticas públicas, com ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a inserção de toda sociedade, particulares, pois só assim se poderá galgar passos extensos para a diminuição dos acidentes de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE OLIVEIRA, Paulo Rogério. Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP e o Fator. Acidentário de Prevenção – FAP: Um Novo Olhar Sobre a Saúde do Trabalhador. 2º.ed. São Paulo: LTr, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Base de Dados Históricos da Previdência Social. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/temp/DACT01consulta68887347.htm>> acesso em: 01 fev. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2016.

BRASIL.Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)> Acesso em: 01 de jan. 2016.

BRASIL. Lei 7.787/89. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7787.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7787.htm)> acesso em: 01 fev. 2016.

BRASIL. Lei 8.080/90. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)> acesso em: 01 fev. 2016.

BRASIL. Lei 8.212/91. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)> acesso em: 01 fev. 2016.

BRASIL. Lei 8.213/91. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)> acesso em: 01 fev. 2016.

BRASIL. Lei 10.666/2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.666.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.666.htm)> acesso em: 01 fev. 2016.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 8. ed.trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p.12.

COSTA, Hertz Jacinto. Manual de acidente de trabalho. 7ª Ed. Curitiba. Juruá. 2013.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Acidentes de trabalho. 4ª ed. São Paulo. Ed. Método, 2011.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência. São Paulo: LTr, 2009.

LOHMANN, Georg. As definições teóricas de direitos humanos de Jünger Habermas: o princípio legal e as correções morais. Tradução Clélia Ap. Martins. UNESP, Marília: 2013. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/transformacao/article/view/2935/2258>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

MONTEIRO, Antonio Lopes. Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais. 7ª ed. Ed. Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de, Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1 a 5 da Constituição Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2011.

OIT. Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seu anexo (Declaração de Filadélfia). Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/504>> Acesso em: 01 de jan. 2016.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. Indenização por acidente de trabalho ou doenças ocupacionais. 7ª Ed. São Paulo. LTr. 2013.

PEDROTTI, Irineu Antônio. Acidentes de Trabalho. 4ª ed. São Paulo. Ed. Universitária de Direito, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional. Prefácio de Henry Steiner. Apresentação Antônio Augusto Cançado Trindade. 14ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva. 2013.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano, prevenção e proteção jurídica. São Paulo: LTr, 1997. p. 30.

SCHWAR, Rodrigo Garcia. Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales: su imprescindibilidad y sus garantías. México: Miguel Ángel Porrúa, 2011

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p.22.

SILVA, Luiz Cláudio. Responsabilidade civil: teoria e prática das ações. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

STRECK, Lênio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito. Porto Alegre (RS): Livraria do Advogado, 2002.



# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: RAZÕES E ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA BUSCA DA SUPERAÇÃO DA POBREZA

Clarice Mendes Dalbosco\*

**Resumo:** O presente estudo tem o propósito de analisar os elementos estruturantes de uma política pública social brasileira denominada Programa Bolsa Família. A principal ação deste Programa consiste em realizar transferência direta de renda com vistas a auxiliar na melhora da qualidade de vida dos cidadãos em situação de vulnerabilidade econômico-social, atuando diretamente no enfrentamento da pobreza e garantindo direitos fundamentais sociais. Ademais, a pesquisa se preocupa em demonstrar quais as razões pelas quais o Estado brasileiro esculpiu uma política assistencial de significativa magnitude, e se tal escolha de ação é prerrogativa única do atual governo brasileiro ou se há elementos fundantes dessa política em governos anteriores. A hipótese central é que as ferramentas utilizadas na concepção, implantação e execução dessa política pública atacam o fenômeno da pobreza sob um aspecto contemporâneo, multidimensional, impondo a todos os beneficiados condicionalidades para sua manutenção e dispendo de meios modernos e tecnológicos de acompanhamento. Assim, se leva a crer que as escolhas político-governamentais na efetivação dessa política visam superar o critério meramente econômico dos beneficiados. O tema deste estudo ganha especial relevância porque desde a implantação desta política, os números indicam uma redução no percentual de pobres no país,

\* Mestranda em Direito no Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, em Chapecó - Santa Catarina. Integrante do Projeto de Pesquisa em Direitos Fundamentais e Seguridade Social, onde desenvolve dissertação sobre Direitos Fundamentais de Assistência Social sob orientação do Professor Dr. Carlos Luiz Strapazzon. Possui Especialização em Ciências Exatas pelo IBPEX - Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão (2001). Graduada em Matemática - Universidade Federal Tecnológica do Paraná UTFPR (2000). Graduada em Direito - CESUL - CENTRO SULAMERICANO DE ENSINO SUPERIOR - Faculdade de Direito de Francisco Beltrão (2013). Professora de Teoria do Direito e Direito da Seguridade Social na Faculdade de Direito de Francisco Beltrão - CESUL. Advogada - OAB/PR 69.838.

bem como uma melhoria na qualidade de vida da população beneficiada, razão pela qual organismos internacionais, como o PNUD, têm indicado a aplicação de programas semelhantes em outros países do mundo. Quanto ao método, trata-se de pesquisa conceitual e de análise crítica e comparativa dos elementos que compõe o Programa Bolsa Família, à luz dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais Sociais. Políticas Públicas de Assistência Social. Programa Bolsa Família. Superação da pobreza.

**Abstract:** *This study aims to analyze the structural elements of a Brazilian social public policy called Bolsa Família Program. The main action of this program is to conduct direct transfer of income in order to help improve the quality of life of citizens in economic and social vulnerability, working directly in the fight against poverty and ensuring social fundamental rights. Moreover, research is concerned to demonstrate that the reasons why the Brazilian state carved a welfare policy of significant magnitude, and this choice of action is unique prerogative of the current Brazilian government or if there founding elements of this policy in previous governments. The central hypothesis is that the tools used in the design, implementation and execution of this public policy attacking the poverty phenomenon in a contemporary, multidimensional aspect, imposing on all benefited conditionalities for its maintenance and using modern media and accompanying technology. Thus, it suggests that the political and governmental choices in the execution of this policy seek to overcome the purely economic criterion of the beneficiaries. The theme of this study takes on special relevance because since the implementation of this policy, the figures indicate a reduction in the percentage of poor in the country, as well as an improvement in the quality of life of the beneficiary population, which is why international organizations such as UNDP, have indicated the application of similar programs in other countries. As for the method, it is conceptual research and critical analysis and compar-*

*ison of the elements that make up the Family Grant Program, in the light of the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil.*

**Keywords:** *Social Fundamental Rights. Public Policy for Social Assistance. Family Grant Program. Poverty reduction.*

## 1 INTRODUÇÃO

O primeiro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS, documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20, refere-se à erradicação da pobreza, em todas as suas formas e em todos os lugares. Embora se reconheça que os objetivos são integrados e indivisíveis, e que mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável – a econômica, a social e a ambiental, tratar da pobreza como prioridade demonstra quão graves são seus efeitos, se perpetuados.

A restrição a direitos fundamentais sociais – moradia, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, dentre outros, traz ao ser humano uma condição de fragilidade e hipossuficiência, contudo, a pobreza evidencia uma das facetas mais cruéis do convívio social – a fome.

Desde o ano de 2003 o Brasil conta com uma importante política pública de transferência de renda, denominada Programa Bolsa Família cujo principal objetivo é combater a pobreza, a exclusão social e promover o desenvolvimento das capacidades humanas através da criação de oportunidades e da garantia de ampliação e melhoria de serviços para os mais pobres. A concessão da bolsa, de forma imediata, promove o alívio da fome.

Em 2015, o valor destinado ao Programa foi de R\$ 27,7 bilhões, e na previsão orçamentária para o ano de 2016 esse valor pode chegar a R\$ 28,8 bilhões. O número de beneficiados vem se mantendo estável desde 2012, em torno de 14 milhões de famílias, cerca de 50 milhões de brasileiros, e o valor médio pago às famílias é de R\$ 165,00 mensais. Uma política

pública dessa envergadura, onde aproximadamente 1 em cada 4 brasileiros é beneficiado, merece um estudo acerca dos elementos que a constituem. Conjecturas acerca das razões pelas quais o governo elegeu como prioridade o combate à pobreza integram a primeira parte deste estudo e, parecem demonstrar, que o Estado brasileiro guarda um compromisso constitucional influenciado por razões de ordem internacional que vinculam o país.

Na segunda parte do texto há uma abordagem histórica acerca dos programas assistenciais de combate à pobreza já adotados no país, seguida da apresentação do Programa Bolsa Família, suas características, estrutura, perfil dos beneficiados, tipos de benefícios, condicionalidades para sua manutenção, além de alguns dados estatísticos acerca dos índices de pobreza no país e na América Latina, que permitem a realização de análise mais ampla do impacto dessa política pública na conjuntura social brasileira.

O que se observará é que o Programa, além de um sofisticado arranjo de articulação intersetorial e federativa, é interdependente de um sistema de cadastramento social, chamado de CadÚnico, que possibilita selecionar e identificar o público, munindo os avaliadores de dados que permitem ao programa funcionar sob uma perspectiva multidimensional.

Superar, erradicar, reduzir, combater e quaisquer outras ações que ensejam a melhoria das condições de vida da população que vive em estado de miséria e pobreza, apontam para um caminho que visa garantir dignidade humana e direitos fundamentais, bem como, definem os contornos de um estado social democrático de direito, razões que, por sua vez, justificam esse estudo.

## **2 POR QUE DEFINIR UMA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À POBREZA**

Na narrativa apresentada por Dostoiévski, na clássica obra Crime e Castigo, acerca da condição de miséria do personagem Raskólnikov, o

autor aborda uma importante e emblemática situação, a de que, na pobreza ainda se conserva a nobreza dos sentimentos inatos, mas na miséria não há nem nunca houve nada que os conserve (1866, p. 14).

A pobreza, independentemente do nível em que ela se apresenta, fere o acesso aos direitos fundamentais e degrada a condição humana. Reconhecer direitos dos cidadãos desprovidos de renda é a função precípua das políticas assistenciais, pois visam estabelecer as bases de uma sociedade democrática e justa.

Com o advento das Constituições mundiais fortemente marcadas pela positivação dos direitos fundamentais e, especialmente, na dignidade da pessoa humana, discutir o tema da pobreza e as condições de superação é medida inafastável. Mesmo porque os arranjos políticos de proteção social precisam contemplar ações que se destinem a avaliar e vigiar as circunstâncias dos que se encontram em perigo a nível nacional.

Herbert de Souza, importante sociólogo brasileiro, enfatizava que pobreza e democracia são incompatíveis. A democracia, na lição de PIOVESAN (online), pode ser balizada por duas importantes acepções. Sob a ótica formal a democracia é o governo das leis, marcado pela a supremacia do Direito sobre o poder. Já a acepção material extrapola o primado da legalidade, impingindo ao conceito de democracia o respeito aos direitos humanos, razão pela qual não se pode conceber o desenho de uma sociedade democrática sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais pelos seus membros.

Para a consolidação da democracia e o exercício universal e indivisível dos Direitos Humanos, não se pode mitigar ou flexibilizar direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação saudável, à moradia), mas, conforme Piovesan (online), exige-se a construção de um novo paradigma, marcado, sobretudo, “por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento susten-

tável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global”.

E completa:

A prevalência dos Direitos Humanos e do valor democrático há de constituir a tônica desse novo paradigma, sob as perspectivas de gênero, raça e etnia. Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 3º, inc. III, estabelece como um dos objetivos da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O preâmbulo da Carta de 1988 apresenta as bases de um Estado Democrático de Direito que se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada, sobretudo, na harmonia social. Ao abrigo desta orientação, a Constituição submete os mais variados segmentos do Estado aos princípios e regras nela consubstanciados, impondo a adoção de ações capazes de dar concretude ao texto e demonstrar a força normativa da lei maior.

O art. 23, inciso X da Carta Magna define como uma das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o combate às causas da pobreza com vistas a promover a integração social dos setores desfavorecidos.

Com a Emenda Constitucional n. 31, de 14 de dezembro de 2000, que acrescentou os artigos 79 a 83 do no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT na Constituição Federal de 1988, determinou-se a instituição, no âmbito do Poder Executivo Federal, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saú-

de, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida da população.

O que se observa é uma grande preocupação, tanto do poder constituinte originário como do poder reformador, no que concerne a temática da pobreza. Como pontuado por Couto (2005, p. 99) “sem garantias constitucionais prévias o próprio exercício futuro da vontade desimpedida seria prejudicado, uma vez que ele depende da possibilidade de que estejam abertos os caminhos para a sua efetivação”.

Na concepção de HESSE (1991, p. 05) a Constituição “transforma-se em força ativa se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida”, desde que estejam presentes na consciência geral, e de forma particular, “na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, não só a vontade de poder, mas também a vontade de Constituição”.

Nas palavras de SARLET (2009, p. 251), há certa unanimidade na doutrina que considera premissa o fato de inexistirem normas constitucionais completamente destituídas de eficácia. Contudo admite-se certa graduação da carga eficaz das dessas normas. Embora possa parecer uma discussão um pouco ultrapassada, compreender a natureza do disposto no artigo 3º, inc. III da CF ajuda a clarificar a adoção de certas medidas implementadas pelo Estado, a exemplo de uma política pública de combate à pobreza denominada Bolsa Família.

O disposto no art. 3º, inc. III da CF/88 possui contornos de norma constitucional programática, que representa, nas palavras de Silva (2009, p. 91) que se trata de uma norma de eficácia limitada, caracterizando-se pela aplicabilidade indireta e reduzida, o que significa dizer que o legislador constituinte não outorgou normatividade suficiente, para, por si só,

fazer com que a norma produza seus efeitos, impondo ao legislador ordinário a intervenção legislativa<sup>1</sup>.

Nesta senda, a efetividade da norma vincula-se a realização do direito, “a materialização no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social” (SARLET *apud* BARROSO, 2009. p. 237), razão pela qual a instituição de uma política de erradicação da pobreza possui contornos de programa de Estado, não necessariamente um programa de governo<sup>2</sup>. Nesse sentido, uma ordem jurídica bem estabelecida pode ser instrumento significativo de melhoria social (BUCCI, 2009, p. 09).

A política pública da assistência social denominada Bolsa Família demonstra a escolha do Estado e do legislador na concretização de demandas de caráter social, de direito fundamental social, que, segundo Bucci (2006, p. 19) “incorpora elementos sobre a ação necessária e possível, em um momento determinado, diante de um conjunto institucional apropriado, e projeta-os para o futuro mais próximo”.

Conforme explica Bucci (2006, p. 14) a política pública pode ser compreendida como:

---

<sup>1</sup> Há outras formas de compreender as normas programáticas. Sarlet *apud* Barroso (2009, p. 250) explica que, de acordo com a original formulação, as normas constitucionais podem ser divididas em três grupos: a) as normas constitucionais de organização, que têm por objeto organizar o exercício do poder político; b) as normas constitucionais definidoras de direitos, que têm por objeto fixar os direitos fundamentais dos indivíduos, centrando-se o autor na ideia de direito subjetivo; c) normas constitucionais programáticas, que têm por objeto traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado”.

<sup>2</sup> BUCCI (2006, p. 18-20) explica a diferença entre políticas de Estado e políticas de governo. A política pública tem um elemento estratégico, ou seja, inclui dados sobre os atos indispensáveis e possíveis naquele momento, consoante o arcabouço institucional, projetando-se para o futuro próximo. Há, entretanto, outras políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas e que são chamadas “políticas de Estado”. Outras são executadas como partes de um programa, sendo denominadas “políticas de governo”. Há defensores da retirada das políticas públicas da Constituição Federal, a fim de que esta fique a salvo de elementos circunstanciais, o que enseja três comentários: (1) o entendimento inspira-se em visão liberal, própria dos Estados Unidos, que têm Constituição duradoura, desconsiderando o fato de que a Carta Magna é completada pela segura jurisprudência constitucional da Suprema Corte; (2) a constitucionalização provoca engessamento do âmbito de ação dos governos futuros, crítica que se mostra pertinente; (3) a constitucionalização de temas havidos relevantes em certos momentos da vida do país pode provocar a banalização do texto constitucional, esvaziando seu caráter de norma fundamental.

[...] um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.

Ora, o combate à miséria, forte fenômeno de restrição a direitos fundamentais, além de caracterizar-se um dever do Estado, não pode ser traduzido em uma mera tarefa solitária de um governo, mas um compromisso do Estado Democrático de Direito, ou seja, de toda a sociedade.

Contudo, a adoção de uma política pública é o ápice das escolhas coletivas e racionais de prioridades. A importância de se criar uma política de combate à pobreza reside no encontro da vontade social e estatal em melhorar as condições de vida do seu povo, promover a cidadania, garantir direitos fundamentais, e, de forma planejada e intencional, romper com os ciclos de reprodução da pobreza entre as gerações.

Bucci (2013), faz uma importante incursão que demonstra a relação do governo, das políticas públicas e do direito.

O governo é o nicho da política no Estado; as decisões políticas são essencialmente manifestações de poder. Mas a política de maior alcance, compatível com a complexificação das possibilidades e dos meios obtidos com o desenvolvimento do capitalismo, depende da conformação do poder em estruturas despersonalizadas, organizadas segundo as regras e procedimentos jurídicos. E com isso, progressivamente, a política vai deixando de ser exclusivamente política, para ser, ao mesmo tempo e cada vez mais, também direito, organizado em instituições. (BUCCI, 2013, p. 45)

A despeito das escolhas feitas em cada governo, chamadas de inclusão de agenda, no plano internacional temos importantes documentos que explicitam a responsabilidade do Brasil na adoção de medidas de segurança de renda e o acesso a bens e serviços. Destacam-se a Declara-

ção Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>3</sup>, a Convenção n. 102 da OIT<sup>4</sup> – Organização Internacional para o Trabalho, o PIDESC<sup>5</sup> – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Declaração do Milênio da ONU.

Neste último documento as nações estabeleceram uma espécie de parceria global com vistas a reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos, cujo prazo para o seu alcance, inicialmente fixado para o ano de 2015, passaram a ser conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A despeito das conquistas decorrentes do traçado dos ODM<sup>6</sup>, os países integrantes da ONU aprovaram, em 25 de setembro de 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém de-

---

<sup>3</sup> Traz como previsão no Artigo XXII: Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

<sup>4</sup> Aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra — 1952), entrou em vigor no plano internacional em 27 de abril de 1955. No Brasil foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 269, de 19 de setembro de 2008, do Congresso Nacional, e ratificado em 15 de junho de 2009. Foi denominada ‘Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Segurança Social.

<sup>5</sup> O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desta forma, passou a haver responsabilidade internacional dos Estados signatários em caso de violação dos direitos consagrados pelo Pacto. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, parágrafo 2º, consagra que os direitos e garantias nela expressos “não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Portanto, a Carta Magna consubstancia no rol dos direitos protegidos, aqueles enunciados nos tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário. (Fonte: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 04 de agosto de 2015) O Congresso Nacional aprovou o texto do PIDESC por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. A Carta de Adesão ao Pacto Internacional foi depositada em 24 de janeiro de 1992. O documento foi ratificado pela Presidência da República do Brasil através do Decreto 591, de 06 de julho de 1992. (Fonte: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 04 de agosto de 2015).

<sup>6</sup> O último relatório dos ODM da ONU mostra que o esforço de quinze (15) anos produziu o mais bem sucedido movimento de combate à pobreza da história. Desde 1990, o número de pessoas que vivem em extrema pobreza diminuiu em mais da metade; A proporção de pessoas subnutridas nas regiões em desenvolvimento caiu quase pela metade; A taxa de matrículas no ensino primário nas regiões em desenvolvimento atingiu 91 por cento, e muito mais meninas estão agora na escola em comparação com 15 anos atrás; Ganhos notáveis também foram feitos na luta contra o HIV/AIDS, a malária e a tuberculose; A taxa de mortalidade de menores de cinco anos diminuiu em mais da metade, e a mortalidade materna caiu 45 por cento no mundo; A meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que não têm acesso a fontes de água potável também foi atendida. (Fonte: PNUD, online. <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 17 de junho de 2015).

zessete (17) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e cento e sessenta e nove (169) metas relacionadas. Os ODS aprovados foram construídos sobre as bases estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), projetando a complementação dos trabalhos e o atendimento dos desafios contemporâneos.

De acordo com este documento o primeiro objetivo definido refere-se a erradicação da pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares (PNUD, online).

Na obra *“La pobreza de la política contra la pobreza”*, de VUOLO et al (1999, p. 27), o autor faz uma pesada crítica acerca das políticas públicas de combate e erradicação da pobreza. O autor reforça que a adoção de determinadas medidas acaba por, justamente, reproduzir ciclos de pobreza social, o que em tese se combateria, especialmente pelo fato de que a pobreza não seria um problema de distribuição de renda e riquezas entre as pessoas, mas um problema de produção e de formas de utilização dos recursos por parte da sociedade e das pessoas. Entretanto, outro ponto destacado por este autor é o de que a política de combate e erradicação da pobreza deve libertar as pessoas da posição em que elas vivem, não bastando promover ações de alívio imediato na condição social das pessoas, e, concomitantemente, mantê-las cumprindo certas condições de pobreza exigidas para continuar recebendo certa assistência.

O que se verá adiante é uma política que, na sua gênese, parece romper com esse ciclo, conduzindo a família e os beneficiados na busca da aquisição de autonomia, por meio da exigência do cumprimento de certas condições.

### 3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS E DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Nas palavras de Strapazzon e Savaris (2013, p. 497), o sistema de seguridade social brasileiro pode ser concebido a partir de três diferentes etapas, sendo um anterior à Carta de 1988, outro decorrente das discussões entabuladas por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte e, uma terceira etapa, ainda em fase de construção, que procura dar concretude aos tratados de direitos humanos que integram o ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase dos direitos de seguridade social, uma vez que se extrai do texto constitucional que tais direitos possuem conexão material com os direitos humanos, já que guardam estreita relação com documentos internacionais, e com os direitos fundamentais, conforme se observa no Título II, art. 6º e art. 194 da Constituição do Brasil (STRAPAZZON E SAVARIS, 2013, p. 505), razão pela qual a assistência social passa a ser reconhecida como um dever do Estado no campo da Segurança Social.

Em que pese a atual fase ora experimentada, vale destacar que, historicamente, este panorama fora sendo construído. As primeiras evidências que marcam o histórico da assistência social no Brasil ocorreram em 1934, quando foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social. Já na década de 40 houve a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujos atributos assistenciais estavam relegados às ações privadas, ou seja, sem a interferência direta do Estado. No ano de 1977 foi instituído o primeiro Ministério da Previdência e Assistência Social, contudo, somente com a Carta de 1988 a assistência social adquiriu status constitucional, e afastou as características de política isolada e fortemente marcada pela iniciativa privada (sociedade civil organizada, igreja, etc). Conforme expli-

citado alhures, a partir da Constituição Cidadã, com a mudança na configuração da política assistencial brasileira, vários são os marcos legislativos e políticos que cercam o tema.

O ano de 1993 foi relevante para a temática da fome e da pobreza. Em março daquele ano o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, divulgou o ‘Mapa da Fome’, apresentando dados acerca do número de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, 32 milhões à época<sup>7</sup>, transformando-se numa importante estratégia para evidenciar às condições de vida da população brasileira mais pobre. Neste mesmo ano, o então Presidente da República, Itamar Franco, através do Decreto n. 807, de 26 de abril de 1993, criou o CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, formado por oito ministros de Estado e vinte e um representantes da sociedade civil, presidido pelo bispo de Duque de Caxias (RJ), que possuía como principal missão realizar ações de combate à miséria, à fome e pleitear soluções estruturais do governo. O CONSEA foi instalado oficialmente em 13 de maio de 1993 e extinto em 1995 (COEP, 2008, p. 76).

Ainda em 1993, no dia 07 de dezembro, foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social, momento marcante no processo de construção da gestão pública e participativa da assistência social através da criação dos conselhos deliberativos e paritários nas três esferas de governo (SOUZA, 2014, online).

O Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, instituiu o Programa Comunidade Solidária, cuja função precípua era o enfrentamento da fome e da miséria no Brasil. Foi o programa que substituiu o CONSEA. Até dezembro de 2002, o Programa Comunidade Solidária esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido por Ruth Cardoso, então primeira-dama do país. Este Programa perdurou até o final

---

<sup>7</sup> O número, na ocasião, correspondia à população da Argentina (COEP, 2008, p. 73)

do governo Fernando Henrique Cardoso, e, em janeiro de 2003, com o advento do governo Lula, passou a ser vinculado ao Ministério da Segurança Alimentar, recebendo outros contornos, nome e propostas.

Merecem destaque ainda: (a) A Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 1996, que foi o primeiro programa para proteção e promoção dos direitos humanos da América Latina, e a primeira vez que, no Brasil, um governo republicano assumiu os direitos humanos como política oficial (SOUZA, 2014, online); (b) Em 2000 foi criado o Fundo de Combate à Pobreza, através da Emenda Constitucional nº 31<sup>8</sup>. Já no ano seguinte ao da criação do Fundo, criaram-se outros programas: Bolsa-Alimentação (vinculado ao Ministério da Saúde), Agente Jovem (Secretaria da Assistência Social), Auxílio-gás, no ano de 2002. Paulatinamente, programas diversos foram sendo acoplados ao sistema, como no caso do Bolsa-Escola (1998), o PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1995), e outros programas de transferência de renda criados em momentos anteriores ao Fundo de Combate à Pobreza. Este movimento ficou conhecido como Rede Social Brasileira de Proteção Social<sup>9</sup>, “concebida como um conjunto de transferências monetárias às pessoas ou famílias de mais

---

<sup>8</sup> Art. 1º da EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000. A Constituição Federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é acrescida dos seguintes artigos: “Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

<sup>9</sup> A Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, com vistas a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação do Cadastro Único, instrumento da unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas: Bolsa-Escola (MEC); Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS); Programa do Agente Jovem (MPAS); Bolsa-Qualificação (Ministério do Trabalho); Benefício Mensal - Idoso (MPAS); Benefício Mensal - Portadores de Deficiência (MPAS); Renda Mensal Vitalícia (MPAS); Bolsa-Renda (seguro-safra) (Ministério da Agricultura); Auxílio-gás (Ministério de Minas e Energia); Aposentadorias Rurais (MPAS); Abono Salarial PIS/Pasep (Caixa Econômica Federal); Seguro-desemprego (Ministério do Trabalho) (DRAIBE, 2003, online).

baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social” (DRAIBE, 2003, online). (c) Em 2001 instituiu-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); (d) No ano de 2003, primeiro ano do primeiro mandato do governo Lula, foi lançado o “Fome Zero”, desenhado para ser a principal política de combate à fome e a pobreza do Brasil. O Programa Fome Zero foi estruturado com base em três frentes: (i) com a instituição de um conjunto de políticas públicas voltadas ao cumprimento da meta principal de combate à fome e a pobreza; (ii) Construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional; (iii) a realização de um mutirão contra fome, com o envolvimento das três esferas de governo – Federal, Estadual e Nacional (PERES, 2005, online).

Neste mesmo ano de 2003 o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi reinstalado. O Programa Bolsa Família, instituído neste mesmo ano, era um dos mais de 30 programas que compunham o Fome Zero, e que será explicitado nos tópicos ulteriores.

Nos anos subseqüentes do governo Lula, considerando os mandatos de 2003-2006 e 2007-2010, ainda foram marcantes: a instituição do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, em 2005, a edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>10</sup> (LOSAN) em 2006, a criação do Cadastro Único (CadÚnico) em 2007, e, por fim, em 2010, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (SOUZA, 2014, online).

Em 2011 o Governo Dilma lançou o Plano ‘Brasil sem Miséria’, que criou, renovou, alterou e integrou vários programas sociais, promovendo a articulação de ações do governo federal com estados e municípios. O Programa Bolsa Família, que já compunha o ‘Fome Zero’ continuou a integrar o Plano ‘Brasil Sem Miséria’, entretanto sofreu algumas modificações, cuja implantação permitiu que ‘22 milhões de brasileiros superassem a linha da extrema pobreza. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda,

---

<sup>10</sup> Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.

no universo do Bolsa Família’ de acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Social (CAMPELO *et al*, 2014, p. 17).

Através de uma análise perfunctória, seria possível afirmar que um programa de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, incidiria sobre um aspecto singular do fenômeno da pobreza, qual seja, a superação do limite mínimo de renda, a chamada linha da pobreza. Essa concepção de pobreza, realizada unicamente sob uma ótica econômica, já está superada no plano internacional, que adota critérios multidimensionais do fenômeno.

No Plano ‘Brasil Sem Miséria’, que compreende o Programa ‘Bolsa Família’, a perspectiva da pobreza assume contornos mais abrangentes, como se verifica.

Por entender a pobreza como um fenômeno que vai além da renda, o Plano Brasil sem Miséria foi concebido e implementado em uma perspectiva multidimensional de superação da extrema pobreza, ‘com estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto, como o campo e a cidade, e para cada público, como os adultos e as crianças, para citar apenas alguns exemplos. O Plano criou oportunidades de inclusão para jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais e vários outros grupos vulneráveis’ (CAMPELO *et al*, 2014, p. 17).

A ideia de pobreza como problema complexo e multidimensional pode ser observado na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, Dinamarca, em 1995, que compreendeu as conferências da agenda social da ONU e ficou conhecida como a “Cúpula da Pobreza. A causa do fenômeno, apresentada no texto, tem origem tanto no âmbito nacional como no internacional.

O documento contempla uma leitura que coteja a ausência de rendimentos e recursos aptos a garantia de meios de vida sustentáveis (fome, subnutrição, doenças, dificuldades de acesso aos serviços de edu-

cação, saúde, habitação, exclusão social, mortalidade, discriminação) com a falta de participação na tomada de decisões na vida civil, social e cultural.

19. A pobreza manifesta-se de várias maneiras: falta de rendimentos e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis, fome e subnutrição, doença, falta de acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da mortalidade e da mortalidade devido a doenças, carências de habitação e discriminação e exclusão sociais. Também se caracteriza pela falta de participação na tomada de decisões na vida civil, social e cultural. A pobreza manifesta-se em todos os países, como pobreza generalizada em muitos países em desenvolvimento, como focos de pobreza no meio da abundância em países desenvolvidos, como perda de fontes de rendimento por causa de uma recessão econômica, como consequência repentina de catástrofes ou conflitos, como pobreza dos trabalhadores de baixos rendimentos e como miséria absoluta dos que estão à margem dos sistemas de apoio das famílias, das instituições sociais e das redes de segurança. As mulheres suportam uma parte desproporcionada do fardo da pobreza e as crianças que crescem nessa situação acabam por ficar em desvantagem para sempre. As pessoas de idade, os deficientes, as populações indígenas, os refugiados e as pessoas deslocadas dentro dos seus países, são também especialmente vulneráveis à pobreza. Além disso, a pobreza, nas suas diversas formas, constitui uma barreira à comunicação, dificulta o acesso aos serviços e comporta importantes riscos para a saúde; por outro lado, as pessoas que vivem em pobreza são especialmente vulneráveis às consequências das catástrofes e dos conflitos. (*Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, Dinamarca, em 1995*)

Como se depreende da análise amparrada realizada nas diferentes políticas de combate à pobreza verificadas neste tópico, as ações governamentais foram sendo ampliadas de forma a atacar o fenómeno sob diferentes aspectos. Muitos dos programas desenvolvidos no bojo dos planos e ações estatais criados a partir da Constituição Federal de 1988, demonstram que a superação da pobreza depende da inter-relação de políticas sociais que contemplem serviços de saúde, educação, moradia, trabalho, emprego, renda, macroeconomia, cidadania e desenvolvimento humano.

Nos tópicos seguintes desenvolver-se-á uma análise mais pormenorizada do Programa Bolsa Família, com a apresentação das linhas gerais que definem essa política pública, a identificação do perfil das famílias, as subespécies existentes e perpassando pelo papel do ‘Cadastro Único’ no bojo desse programa.

### 3.2 APRESENTAÇÃO GERAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 decorrente do processo de conversão da Medida Provisória n. 132 de 2003, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209/2004. Consiste em um programa de transferência direta de renda que oferece ajuda financeira mensal às famílias pobres (definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 82,01 a R\$ 164,00 mensais) e extremamente pobres (com renda per capita menor que R\$ 82,00 mensais) (MDS, online).

A finalidade do PBF definida pelo legislador foi a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal. Nesse sentido, na instituição do PBF foram reunidos: (i) o Bolsa Escola - Programa Renda Mínima vinculado à Educação; (ii) o Cartão Alimentação, chamado de PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação; (iii) o Bolsa Alimentação – Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde; (iv) o Programa Auxílio-Gás; (v) o Cadastramento Único (art. 1º da Lei n. 10.836/2004), sendo que na medida em que os favorecidos passaram a receber o benefício financeiro do PBF, deixaram de receber os benefícios dos programas acima destacados (art. 2º, § 7º da Lei n. 10.836/2004).

O PBF definiu como objetivos o combate à pobreza e à fome, a promoção da segurança alimentar e nutricional, o estímulo a emancipação sustentada das famílias que vivem em situações de pobreza e extrema pobreza, a efetivação do acesso à rede de serviços públicos (em especial, de

saúde, educação e assistência social) e a promoção da intersetorialidade das ações do poder público (art. 4º do Dec. n. 5.209/2004).

A condição primacial do Bolsa Família é contribuir para a superação da pobreza e, para tal desiderato atua em três eixos distintos, sendo o primeiro a transferência direta de renda às famílias, o que permite o alívio imediato da pobreza. Um segundo eixo diz respeito a ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, auxiliando no rompimento do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. O terceiro e último eixo estrutural do Programa refere-se a conectividade com outras ações e programas dos governos, seja Federal, Estadual ou Municipal, e com a sociedade, com vistas a estabelecer um sistema de apoio às famílias para que superem a situação de vulnerabilidade (MDS, 2015, online).

De uma forma objetiva pode-se dizer que os eixos definidos pelo Programa integram o conjunto de soluções desenhadas para esta política pública e se inter-relacionam. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. Contudo, o seu recebimento está sujeito a certas condicionalidades, cujo cumprimento acarreta o fortalecimento do acesso aos direitos sociais básicos nas áreas elencadas como prioritárias (educação, saúde e assistência social). Quaisquer dessas áreas sociais definidas como emergentes são de competência comum dos entes políticos da federação (art. 23 da CF/88), razão pela qual a adoção de medidas conjuntas acaba por identificar, incluir e criar condições para o desenvolvimento do maior número de famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2015, online).

Já definidos o público (pobres e extremamente pobres) e os objetivos do PBF, o tópico seguinte tratará das especificidades acerca dos tipos de benefícios e o perfil das famílias-alvo do programa.

Nas palavras de uma das colaboradoras do projeto do Programa Bolsa Família e atual Ministra do Ministério de Desenvolvimento Social – Te-

reza Campello, havia uma grande preocupação se as famílias beneficiadas teriam controle do uso e destinação do benefício monetário, já que se temia, em maior ou menor grau, que a população de menor renda utilizaria de forma inadequada os recursos provenientes do programa. Segundo Campello (2013, p. 17) a experiência mostrou que as famílias “não só compram ‘corretamente’ como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades”, demonstrando que os beneficiados elencaram qual a melhor forma de utilizar o dinheiro, levando em consideração as características e necessidades da família.

### 3.3 PERFIL DAS FAMÍLIAS E TIPOS DE BENEFÍCIOS

De acordo com o art. 2º da Lei n. 10.836/2004, o PBF constituiu diferentes tipos de benefícios, considerando características específicas do contexto familiar dos beneficiados, e que podem, eventualmente, serem combinados a depender da renda mensal *per capita* ou de características específicas (gestantes, nutrizes, idade das crianças e dos jovens) dos membros da família<sup>11</sup>.

São quatro tipos de benefícios: o Benefício Básico (BB), o Benefício Variável (BV), o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP).

O valor do benefício pago à cada família oscila em detrimento da renda familiar mensal por pessoa, da existência de crianças e adolescentes até 15 anos, jovens entre 16 e 17 anos, gestantes e nutrizes que componham o núcleo familiar. Em virtude de tais especificidades o valor final que cada família auferir é o somatório de cada um dos benefícios cabíveis estando presentes aquelas características. Contudo, há um marco impos-

---

<sup>11</sup> Para fins do Programa Bolsa Família, nos termos do art. 2º, § 1º, inc. I da Lei n. 10.836/2004, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que com ela se mantém pela contribuição dos seus membros;

to pela lei que instituiu o Programa, inserto no Art. 2º, inc. I e II, o de que o BV será pago até o limite de cinco benefícios e o BVJ até o limite de dois benefícios por família.

O Benefício Básico é concedido apenas àquelas famílias consideradas em situação de extrema pobreza, que, como dito alhures, possui renda per capita inferior a R\$ 82,00 (setenta e sete reais) mensais. A concessão desta espécie independe da existência de crianças, adolescentes ou jovens na composição familiar. O BB está fixado, parâmetros atuais, em R\$ 82,00 (oitenta e dois reais)<sup>12</sup> mensais.

O Benefício Variável é destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza (renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 164,00 mensais) ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos. O valor do BV é de R\$ 38,00 (trinta e oito reais) mensais até o limite de R\$ 190,00 (cento e noventa reais) por família.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor mensal de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 90,00 (noventa reais) por família, é concedido às famílias que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino.

Por fim, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza é calculado caso a caso, no limite de um por família, e destina-se às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família, visando readequar a renda mínima a fim de que cada membro do núcleo familiar aufera no mínimo R\$ 82,00 (oitenta e dois reais) mensais. De forma simplificada, para calcular o valor do BSP deve-se somar a renda familiar mensal inicial registrada no

---

<sup>12</sup> Este valor foi definido pelo Decreto n. 7.492/2011 (que instituiu o Plano Brasil sem Miséria) e sua última alteração para promover o ajuste do valor do benefício ocorreu em 2016, através do Dec. n. 8.747 do Chefe do Poder Executivo.

Cadastro Único e o benefício que já recebe do Programa Bolsa Família. Se mesmo assim, o resultado for menor do que R\$ 82,00 por pessoa, a esse valor será acrescida a quantia necessária para ultrapassar esse limite.

Os valores fixados para os benefícios podem ser reajustados por meio de decreto presidencial. A última alteração ocorreu em 2016, através do Dec. Presidencial n. 8.747.

### 3.4 AS CONDICIONALIDADES E O PAPEL DO CADASTRO ÚNICO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A seleção das famílias-alvo beneficiárias do Programa é realizada de acordo com as informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, cujo processamento é automatizado e prioriza famílias com menor renda.

O Cadastro Único representa um instrumento de coleta de dados cujo objetivo é identificar todas as famílias de baixa renda que vivem no Brasil. Na posse desses dados, é de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) selecionar quais serão as famílias que passarão a ser beneficiárias do Programa. Em decorrência das limitações orçamentárias de qualquer programa, a mera identificação e enquadramento objetivo de uma família não significa que a mesma passará a integrar de forma automática o rol de beneficiados (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 30).

A instituição do Cadastro Único permitiu a articulação de vários programas intersetoriais, possibilitando a interação entre o governo federal, os estados e os municípios em temas relacionados à educação integral, alfabetização de adultos, saúde materno-infantil, qualificação profissional, dentre outros (CAMPELLO, 2013, p. 22).

Realizada a seleção das famílias recaem sobre estas determinadas exigências para que permaneçam vinculadas ao Programa, chamadas

de condicionalidades. As condicionalidades incidem também sobre o Poder Público, já que o acesso aos serviços de saúde e educação constituem direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, que devem ser ofertados em quantidade e qualidade suficientes (CAMPELLO, 2013, p. 22).

Segundo a dinâmica do PBF o cumprimento das condicionalidades permite o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza, razão pela qual o poder público monitora os resultados, identifica os motivos que impeçam o acesso das famílias aos serviços sociais básicos a fim de assegurar o direito. Ademais, a oferta inadequada de serviços ou a dificuldade de acesso a eles são identificados pelo acompanhamento no cumprimento das condicionalidades. Os Estados, Municípios, o Ministério de Desenvolvimento Social, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação trabalham em parceria e de forma articulada no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF (MDS, 2015, online).

No que concerne ao aspecto da saúde, a família beneficiada que contar com crianças menores de sete anos devem estar com o calendário de vacinas sempre em dia e ter acompanhamento do crescimento do menor. As gestantes precisam fazer consultas de pré-natal de acordo com um calendário definido pelo Ministério da Saúde.

Acerca das condicionalidades voltadas à educação, registra-se que todas as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos das famílias beneficiadas precisam estar matriculadas na escola e possuir frequência mínima de oitenta e cinco por cento (85%) das aulas. Os jovens de 16 a 17 anos também precisam estar matriculados na escola e ter frequência mínima de setenta e cinco por cento (75%) das aulas.

Em caso do descumprimento das condicionalidades não ocorre o descredenciamento imediato do programa, mas uma gradação de efeitos que se iniciam com a notificação da família, e, em não havendo a regularidade da situação, pode ocorrer a suspensão e após o bloqueio do benefício (MDS, 2015, online).

O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 40 da Lei no 10.836, de 2004, e na Lei no 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. O CGPBF é composto pelos titulares dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil da Presidência da República e a entidade Caixa Econômica Federal (arts. 5º e 6º do Dec. 5.209/2004).

No que se refere ao CadÚnico, elemento central para a concepção e a implementação do PBF, concentra atividades de registro, diagnóstico e seleção de públicos para várias iniciativas, como assinala Campello (2013, p. 22):

Porta de entrada para as iniciativas do Brasil Sem Miséria, o Cadastro Único permite transferir renda para as famílias selecionadas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso à água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica, entre outras ações.

Por meio do CadÚnico outros programas sociais possuem plataforma de acesso, como o Água para Todos, o Bolsa Verde, o Minha Casa Minha Vida, o Telefone Popular e a Tarifa Social de Energia Elétrica.

Por meio da integração das informações e de ações conjuntas das três esferas de governo, o Brasil tem alcançado importantes metas para a redução da pobreza, tanto em nível nacional como no nível internacional. O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

confirma que o Brasil foi um dos principais países a contribuir para o alcance global da meta 1 dos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio (ODM), reduzindo a pobreza extrema e a fome que passou de 25,5% para 3,5% em 2012 (PNUD, online).

O Brasil também é líder na redução da pobreza extrema, segundo dados do Banco Mundial, cujo relatório destaca que o número de brasileiros que vivem com menos de 2,5 dólares americanos por dia caiu de 10% para 4% entre os anos de 2001 e 2013. O estudo do Banco Mundial denominado “Prosperidade Compartilhada e Erradicação da Pobreza na América Latina e Caribe” demonstra que a renda de 60% dos brasileiros aumentou entre 1990 e 2009 e que o Brasil é um dos exemplos mais significativos na adoção de medidas para a redução de pobreza na última década (Banco Mundial, 2015, online).

No Relatório de Desenvolvimento Humano 2015, do PNUD, denominado ‘Trabalho para o Desenvolvimento Humano’, ressaltou-se a importância do Programa Bolsa Família para o crescimento do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, conquistado pelo Brasil nos últimos anos, que alcançou o nível 0,755 em 2014, indicando uma alta superior a 10,5% ante o índice de 0,683 no ano 2000. Ainda neste estudo o PNUD destacou o avanço no IDH, o PBF provocou a queda do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que compreende o fenômeno através de critérios que ultrapassam a perspectiva de renda e considera também condições de saúde, educação e padrão de vida.

Os dados apontam que de 2006 a 2014, o IPM teve redução de 27,5%, passando de 4% para 2,9% de brasileiros nesta condição (Portal Brasil, 2015, online). Outrossim, neste relatório o PNUD considera que o Programa Bolsa Família é um exemplo que pode ser adotado por outros países (Portal Brasil, 2015, online).

Para o Departamento de Proteção Social da OIT, a experiência desenvolvida pelo Brasil com a implantação do PBF demonstra que é possível ampliar gradualmente “políticas não contributivas que universalizem, de for-

ma coordenada, o acesso a prestações sociais básicas, a um custo comparativamente baixo e com um elevado impacto” (SCHWARZER, 2014, p. 451).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma política pública de combate à pobreza busca resgatar àqueles que ficaram à margem das vantagens sociais e econômicas. O estado de bem-estar social deve criar meios de universalizar as oportunidades e criar oportunidades para a geração presente, e, inegavelmente, melhorar as condições de vida das novas gerações.

O Programa Bolsa Família demonstra substancial amadurecimento em relação a outras políticas e programas de assistências outrora experimentados pelos brasileiros, tornando-se um programa de transferência de renda amplamente reconhecido no âmbito internacional. Cabe ressaltar que o Brasil, considerando os indicadores escolhidos pela ONU para monitoramento do ODM 1, alcançou tanto as metas internacionais quanto as nacionais no quesito redução de pobreza e desigualdade social. O processo de avaliação da política realizada desde a sua implantação, corrigiu distorções, possibilitou a ampliação do programa e a unificação de outras ações governamentais.

Sob o ponto de vista da política pública que o Programa representa é possível observar todas as fases que o prognóstico teórico estabelece. Destacam-se a identificação do problema público que o fenômeno da pobreza representa, a inclusão da temática na agenda pública de ações, o desenho das soluções cabíveis para o caso, a decisão de adotar a política pública que, neste caso, verificou-se os contornos iniciais remontam ao período pré-constituição de 1988. Contudo, de acordo com a perspectiva explicitada do PBF, a implementação ocorreu em 2003 (Programa Fome Zero), momento a partir do qual a política foi monitorada, reavaliada em

2011, com o Plano Brasil Sem Miséria e segue seu curso, identificando novos problemas e reiniciando o ciclo da política.

De forma conclusiva, o Programa Bolsa Família ocupa, atualmente, papel de centralidade na política social do Brasil e é referência de política pública de transferência de renda, aliando tecnologia e estabelecendo condicionantes para seu recebimento tornando-se uma importante ferramenta para o combate à pobreza e a garantia de direitos fundamentais sociais.

Os resultados são incontestáveis, e já atraíram a atenção da comunidade internacional. Trata-se, conforme relatório de peritos da OIT, de um dos maiores programas sociais de transferência de renda do mundo, cuja cobertura beneficiou 46 milhões de pessoas em 2009. A título de comparação, a África do Sul, ao adotar medidas de segurança social e combate à pobreza, ampliou o rol de prestações assistenciais entre 1980 e 1990 e chegou a 2,2 milhões de beneficiários em 2008. Uma década de ações para um público beneficiário 20 vezes menor do que o Programa Bolsa Família em um único ano.

Outrossim, em que pese a hipótese de aprimoramento do PBF, esta política trata o fenômeno da pobreza sob uma perspectiva multidimensional, focando em vários aspectos do desenvolvimento humano, ultrapassando a mera característica pura e simples de uma política de transferência de renda para uma sistemática que visa o empoderamento dos beneficiários e a fruição dos direitos e garantias fundamentais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 jun 2015.

\_\_\_\_\_. MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/>. Acesso em 19 jul 2015.

\_\_\_\_\_. DECRETO No 591, DE 6 DE JULHO DE 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em 04 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. DECRETO N. 1.366, DE 12 DE JANEIRO DE 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm)> Acesso em 18 jan 2016.

BANCO MUNDIAL. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe. Disponível em: < <http://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2015/05/resumo.pdf>>. Acesso em 22 jan 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2001. Pág. 05-53.

\_\_\_\_\_. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva. 2006.

\_\_\_\_\_. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. 494 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20408](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20408)>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). O Brasil Sem Miséria. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 2014. 848 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CAMPELLO, Tereza. Uma Década Derrubando Mitos E Superando Expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1. p. 15-24.

COEP (Rio de Janeiro). Rede Nacional de Mobilização Social (Ed.). DAS RUAS ÀS REDES: 15 ANOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL NA LUTA CONTRA A FOME E A POBREZA. Rio de Janeiro: Coep, 2008. 452 p. (Coleção COEP. Cidadania em Rede). Disponível em: <[http://www.coepbrasil.org.br/ColecaoCidadania/livro\\_99e811ca-8cb0-4703-9af7-69e1da7d7b4a.pdf](http://www.coepbrasil.org.br/ColecaoCidadania/livro_99e811ca-8cb0-4703-9af7-69e1da7d7b4a.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, Competição e Políticas Públicas. In: Revista Lua Nova n. 65. São Paulo, 2005. Pág. 71-94.

DOSTOIEVSKI, Fiodor. Crime e Castigo. Trad. Luiz Cláudio de Castro. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo soc.[online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 63-101. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>> Acesso em 10 de janeiro de 2016.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição (Die normative Kraft der verfassung). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1991.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. Cartilha do Programa Bolsa Família 2015. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_PBF\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf)> Acesso em 10 jan 2016.

ONU. Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social - Copenhague - 1995 . Disponível em:< <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%Aancias-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>> Acesso 18 jul 2015.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA O TRABALHO. Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa. Oficina Internacional del Trabajo, 100ª Reunión. Informe III. Ginebra: ILO, 2011.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da extrema pobreza. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Uma Década de Inclusão e Cidadania. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 2. p. 25-46.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan-jun 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37/1609>> Acesso em 10 de janeiro de 2016.

PIOVESAN, Flávia. Democracia, Direitos Humanos e Globalização. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan\\_iglobal.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_iglobal.html)> Acesso em 17 de nov de 2015.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2010. Disponível em <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2010pt.pdf>. Acesso em 26 jul 2015.

\_\_\_\_\_. Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>> Acesso em 28 jul 2015.

PORTAL BRASIL. Brasil lidera erradicação da extrema pobreza na América Latina. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/04/brasil-lidera-erradicacao-da-extrema-pobreza-na-america-latina>. Publicado: 22/04/2015. Acesso em 20 jan 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 10 ed. rev. atual. e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32 ed. ver e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Laboratório Herbert de. Combate à pobreza no Brasil: conquistas e desafios: Oficina do Eixo Erradicação da Miséria. 2014. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Cartilha-Combate-a-Fome-e-a-Pobreza-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; SAVARIS, José Antônio. A Terceira Fase da Seguridade Social. In: ALEXY, Robert et al (Org.). Níveis de Efetivação dos Direitos Fundamentais Cíveis e Sociais: um diálogo Brasil e Alemanha. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013. Cap. 4. p. 497-542.

VUOLO, Rubén Lo, et al. La Pobreza de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2004.

