



## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 286, de 2009, do Senador Cristovam Buarque, que *altera para Programa Bolsa Escola o nome do Programa Bolsa Família*.



SF/15313.02967-17

### I – RELATÓRIO

Encontra-se sob a apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 286, de 2009, do Senador Cristovam Buarque, que *altera para Programa Bolsa Escola o nome do Programa Bolsa Família*.

O PLS nº 286, de 2009, é composto de dois artigos.

O **art. 1º** determina a alteração da denominação para Programa Bolsa Escola do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

O **art. 2º** veicula a cláusula de vigência imediata, na data de sua publicação, da lei em que eventualmente será transformada a proposição ora em análise.

Na justificação seu autor sustenta, em necessária síntese, que o Programa deve se restringir à dimensão educacional e a ela estar vinculada, a partir da interpretação que confere ao art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004.

Inicialmente, a referida proposição havia sido distribuída exclusivamente para a apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), porém, em face da aprovação, em 20 de setembro de 2011, do Requerimento nº 1.100, de 2011, de autoria da Senadora Marta Suplicy, a matéria foi encaminhada também para a análise desta CCJ.



Cumprе destacar que a proposição foi aprovada, em 9 de agosto de 2011, pela CE, nos termos do Parecer nº 762, de 2011 – CE, relator o Senador Paulo Bauer.

A despeito de ter sido apresentada na legislatura retrasada, a proposição segue em tramitação no Senado Federal em face de sucessivos pedidos de desarquivamento, tendo sido o último pedido veiculado pelo Requerimento nº 119, de 2015, de autoria do Senador Cristovam Buarque, aprovado em Plenário no dia 12 de março de 2015.

Na CCJ, foi designado relator da matéria o Senador Alvaro Dias que apresentou seu relatório, em 13 de março de 2015, em que conclui pela aprovação do PLS nº 286, de 2009.

Na 32ª reunião ordinária da CCJ, realizada em 21 de outubro de 2015, a douta Presidência desta Comissão, acolhendo nossa solicitação, nos concedeu vista da matéria.

Feitos esses necessários esclarecimentos sobre o conteúdo da proposição e sobre sua tramitação no Senado Federal, passamos a analisá-la, tanto em sua dimensão jurídico-constitucional, quanto em seu mérito.

## II – ANÁLISE

Afirmamos, de plano, que a suposta singeleza da proposição, que se propõe “apenas” a alterar o nome de uma das mais importantes políticas públicas de redistribuição de renda e inclusão social de que se tem notícia no mundo nas últimas décadas, atestado por insuspeitas instituições como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), esconde, na verdade, uma gravíssima violação ao princípio da separação dos Poderes, ao princípio da soberania popular, como de resto ao Estado Democrático de Direito.

Mais do que a defesa de um programa de governo, nos propomos, neste **Voto em Separado**, a alertar nossos Pares sobre a gravidade desta iniciativa e tentar obstar sua evolução no Parlamento antes que as potenciais lesões a princípios fundantes de nossa República se transformem em efetivas.





**II.1. Da inconstitucionalidade formal do PLS nº 286, de 2009, por vício de iniciativa legislativa em matéria que trata da organização e funcionamento da administração federal (art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, c/c art. 84, inciso VI, alínea a, da CF)**

Com efeito, o projeto busca renomear o Programa Bolsa Família para Bolsa Escola como forma de vinculá-lo mais diretamente com o setor de educação do Poder Executivo federal. Neste sentido, é imperioso pensar que a administração do programa deverá migrar do Ministério do Desenvolvimento Social para o Ministério de Educação.

Apesar do PLS nº 286, de 2009, não dizer isso expressamente, é lógico supor que essa mudança administrativa ocorrerá pela aplicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que *dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*.

Seu art. 27 cuida da competência específica dos Ministérios. Destacamos a competência do Ministério da Educação que nos parece relevante ao debate que ora travamos:

**Art. 27.** Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

.....

**X – Ministério da Educação:**

.....

**g) assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes;**

.....(grifamos)

Como pode ser observado, não se trata da mera mudança de nome. Trata-se de eventual mudança conceitual e administrativa do programa social, que seria deslocado para a gestão do Ministério da Educação.

Trata-se, a toda evidência, de ingerência indevida do Poder Legislativo na organização e funcionamento da administração pública federal veiculada por projeto de lei ordinária de iniciativa parlamentar. Essa proposição ignora a competência administrativa privativa da Presidenta da





República de dispor sobre o tema, mediante decreto, à vista do que estabelece o art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição Federal (CF).

Ainda que fosse a hipótese de criação de Ministério ou órgão para tratar dessa questão, a Constituição Federal grava com a cláusula da reserva de iniciativa os projetos de lei que disponham sobre o tema, consoante o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, da CF. Somente o Presidente da República, nesses casos, pode deflagrar o processo legislativo.

Nesse sentido, sustentamos a inconstitucionalidade formal do PLS nº 286, de 2009, por invadir esfera de competência administrativa da Presidência da República ou, se for o caso, por fazer *tabula rasa* da cláusula constitucional de reserva de iniciativa do Presidente da República em projetos de lei com esse teor.

## **II.2. Da inconstitucionalidade material do PLS nº 286, de 2009, por violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, inciso III, da CF)**

A cláusula que estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República nas leis que tratam dos temas elencados pelo art. 61 da CF, assim como o dispositivo constitucional que fixa as competências administrativas privativas do Presidente da República – ambos analisados no item anterior deste Voto em Separado – são consectários naturais do princípio da independência e harmonia dos Poderes estatuído no art. 2º da CF, elevado ao *status* de cláusula imodificável da Constituição Federal – as chamadas “cláusulas pétreas” – pelo que determina o art. 60, § 4º, inciso III, da CF.

Esse princípio fundamental da Carta Magna tem o condão de delimitar uma área de atuação infensa à interferência dos outros Poderes. E isso ocorre porque os Poderes detêm a prerrogativa da auto-organização. É essa prerrogativa que assegura a cada Poder a faculdade de dispor sobre sua organização e funcionamento, que abrange a definição dos órgãos que o integram, suas competências, a forma como esses órgãos interagem e concretizam suas atribuições.

Essa regra vale para todos os Poderes. No caso do Senado Federal, por exemplo, o art. 52, inciso XIII, estabelece lhe competir privativamente *dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia,*





*criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.*

Não há como supor que um Poder tenha melhores condições de dispor sobre a organização e o funcionamento de outro Poder.

Assim, entendemos caracterizada a inconstitucionalidade material da minuta de proposição analisada por violação ao princípio da independência dos Poderes. É pacífica e torrencial a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) nesse sentido (ver o que decidido no julgamento, entre outras, das seguintes ações diretas de inconstitucionalidade (ADI): ADI nº 1.731, ADI nº 1.391, ADI nº 2.799 e ADI nº 1.144).

Recentes decisões desta CCJ indicam maior rigor do Senado Federal na preservação do princípio cardeal da independência e harmonia dos Poderes.

Referimo-nos à decisão adotada na reunião realizada em 14 de outubro próximo passado, em que a CCJ aprovou o relatório do Senador José Maranhão, seu Presidente, que, em resposta a requerimento formulado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte – Requerimento nº 69, de 2015 –, considerou inconstitucionais os projetos de lei autorizativa endereçados a outros Poderes, em especial, ao Poder Executivo.

Eis o voto do relator, adotado pela CCJ do Senado Federal, que elucida a questão tratada:

Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:

- 1) devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;**





- 2) **devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;**

.....(grifamos)

A aprovação desse relatório – que passa ser o parecer da própria CCJ –, em face da competência regimental dessa Comissão quanto à fixação do entendimento da Casa sobre questões relacionadas à constitucionalidade e juridicidade das proposições, consoante o que estabelece o art. 101, incisos I e V e § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, passa a ser diretriz a ser seguida por todas suas Comissões no sentido de inadmitir as proposições ditas “autorizativas”.

Registramos que a Câmara dos Deputados tem o mesmo entendimento sobre a matéria, vale dizer, considera inconstitucionais as proposições “autorizativas”, em face do que estabelece sua “Súmula de Jurisprudência” nº 1.

Assim, nem o tratamento direto, nem a suposta autorização, ou, ainda, a fixação de prazo para que o Poder Executivo exercite competência que lhe é constitucional e legalmente atribuída podem ser objetos válidos de proposições de iniciativa parlamentar.

Com a novíssima orientação da CCJ do Senado, além da caracterização da inconstitucionalidade de proposição, de iniciativa parlamentar, que trate diretamente da criação de órgão da administração pública, de sua organização e funcionamento, da criação de cargos do Poder Executivo, ou de definição de políticas públicas e de programas de governo – como é o caso em tela –, as alternativas legislativas “mais suaves”, adotadas com o objetivo de contornar a inconstitucionalidade formal detectada, são também consideradas inconstitucionais.

Consolidada também é a jurisprudência do STF no sentido de considerar inconstitucionais essas formas “flexibilizadas” de interferência na atuação de outro Poder.

Para não entediar Vossas Excelências com a leitura de ementas de julgados do Supremo Tribunal Federal, tomamos a liberdade de indicar a





análise do que decidido no julgamento, entre outras, das seguintes ações diretas de inconstitucionalidade (ADI): ADI nº 2.577, ADI nº 1.955, ADI nº 2.721, ADI nº 2.393 e ADI nº 2.800.

No julgamento da ADI nº 179, realizado em fevereiro de 2014, relator o Ministro Dias Toffoli, foi declarada a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que pretendia limitar conteúdos e fixar prazos para a adoção de medidas administrativas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, pelo que a norma continha de violação ao princípio da separação de Poderes e à prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, que decorre da exegese do art. 84, inciso II, da CF. Eis a ementa do julgado mencionado:

**ADI 179 / RS - RIO GRANDE DO SUL**  
**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI**

**Julgamento: 19/02/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos.** Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.(...) **3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (grifamos)

No mesmo sentido, ver, ainda, o que decidido pelo STF no julgamento, em 17/3/2011, da ADI nº 2.800, relatora para o acórdão a Ministra Cármen Lúcia:







EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA DE CARGA E DESCARGA FECHADO PARA COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 4º DA LEI GAÚCHA N. 11.591/2001. NORMA QUE ESTABELECEU NOVA ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E DEFINIU PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO LEGAL. AFRONTA AOS ARTS. 2º E 61, § 1º, INC. II, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (grifamos)



SF/15313.02967-17

Assim, não é admitido, por inconstitucionalidade, o PLS nº 286, de 2009, que diretamente altera a denominação do Programa Bolsa Família, como não seria admitido projeto de lei de iniciativa parlamentar que eventualmente “autorizasse” a alteração, pelo Poder Executivo, da denominação do Programa Bolsa Família para Programa Bolsa Escola, ou ainda, projeto de lei que fixasse prazo para que o Poder Executivo encaminhasse proposição nesse sentido.

**II.3. Da inconstitucionalidade material do PLS nº 286, de 2009, por violação ao princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, c/c o art. 76 da CF) e à competência do Presidente da República de exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, c/c o art. 87 da CF)**

O sistema de Governo instituído pela Constituição Federal de 1988, em face do que estabelecem, entre outros, seus arts. 76 a 91, é o presidencialista.

Nesse sistema, o povo elege diretamente o Presidente da República, que é o Chefe do Poder Executivo Federal.

Cabe então, ao Presidente da República eleito, o exercício da direção superior da administração pública federal, com o auxílio dos Ministros de Estado (art. 84, inciso II, c/c art. 87 da CF).

São os ministros de Estado que detêm a competência de exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração pública federal na área de sua competência (inciso I do art. 87





da CF). São eles que expedem instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos no âmbito de suas competências (inciso II do art. 87 da CF). São eles, também, que respondem pela gestão de seus Ministérios perante o Presidente da República. São eles, por fim, que praticam atos relacionados a atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Em suma, os Ministros de Estado são os principais auxiliares do Presidente da República na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, programas, projetos e ações de Governo que irão materializar as promessas eleitorais vitoriosas nas urnas e que irão dar concretude aos direitos assegurados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

O Presidente da República e os Ministros de Estado são, pois, os responsáveis pela organização e funcionamento da administração pública. Compete a eles definir, em obediência às determinações constitucionais e legais e, ainda, segundo a margem de discricionariedade que lhes é atribuída, as balizas das políticas públicas, programas, projetos e ações governamentais. Cabe a eles definir as prioridades da ação governamental e definir os beneficiários das políticas públicas.

Admitir que projeto de lei de iniciativa parlamentar determine a mudança de prioridades de política pública de competência do Poder Executivo significaria, de forma mediata, mitigar a vontade popular expressa nas urnas, de forma livre e direta, o que configura violação ao princípio da soberania popular, verdadeiro sustentáculo do Estado Democrático de Direito, e torna a proposição materialmente inconstitucional.

Vemos com grande preocupação a possibilidade de restrição da atuação discricionária do Poder Executivo, nos limites da Constituição e das Leis, para que se adote essa ou aquela medida administrativa, ou para que se tome essa ou aquela decisão de alocação orçamentária pelo que pode representar de impacto nos juízos de oportunidade e conveniência atribuídos constitucionalmente ao Poder Executivo.

#### **II.4. Da violação às regras da boa técnica legislativa, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da**





## **elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, perpetrada pelo PLS nº 286, de 2009**

Ainda que fosse possível ao PLS nº 286, de 2009, superar todas as inconstitucionalidades, de natureza formal e material, e injuridicidades apontadas anteriormente, melhor sorte não lhe assistiria visto que sua redação viola regras básicas da boa técnica legislativa.

É que o art. 7º, inciso IV, da referida Lei Complementar assevera que o mesmo assunto não pode ser disciplinado por mais de uma lei. Assim, admitindo, apenas a título de argumentação, que a proposição sob análise fosse aprovada, teríamos em nosso ordenamento jurídico dois diplomas legais tratando da mesma matéria: um, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que *cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências* e outro, a lei autônoma em que eventualmente se transformaria o PLS nº 286, de 2009.

Quisesse o autor promover a alteração desejada em consonância com a norma máxima de regência da elaboração legislativa, deveria, à luz do que estabelece seu art. 12, inciso III, promover alterações no próprio texto da Lei nº 10.836, de 2004, vale dizer, em sua ementa, no art. 1º, e em todos os dispositivos em que é feita menção ao Programa Bolsa Família.

Trata-se de situação anômala, vedada pela Lei Complementar nº 95, de 1998, que visa a assegurar a racionalidade, organicidade e higidez de nosso ordenamento jurídico.

Constatamos, assim, que o PLS nº 286, de 2009, viola a Lei Complementar nº 95, de 1998, e atenta contra regras básicas de técnica legislativa. Cuida-se de razão adicional que justifica o não acolhimento da referida proposição.

### **II.5. Da inoportunidade e da inconveniência, no mérito, do PLS nº 286, de 2009**

O Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, surgiu a partir da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. Constitui um





programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de extrema pobreza (renda *per capita* abaixo de setenta reais) e de pobreza (renda *per capita* entre setenta e cento e quarenta reais).

Percebe-se, assim, que o Programa Bolsa Família é muito mais amplo do que a função escolar que estimula. A Lei nº 10.836, de 2004, não deixa dúvidas quanto a isso. Veja-se, nesse sentido, o que dispõe, na íntegra, seu art. 1º:

**Art.1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.**

**Parágrafo único.** O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do **Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola**, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do **Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA**, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do **Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação**, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do **Programa Auxílio-Gás**, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do **Cadastramento Único do Governo Federal**, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (grifamos)

Ou seja, o Programa Bolsa Família não é, simplesmente, a repetição do Programa Bolsa Escola com outro nome. Ele é resultado da fusão de quatro programas sociais que, através do Cadastro Único, conseguiu potencializar e racionalizar a política social do governo federal. É preciso ressaltar que esses quatro programas sociais que formaram o Programa Bolsa Família pertencem a políticas setoriais diferentes. Ou seja, a educação é um dos aspectos, e não o único aspecto do Programa Bolsa Família.

O Programa visa a contribuir para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela mais vulnerável da população. Para tanto, pauta-se pela articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:





- 1) promoção do alívio imediato da pobreza por intermédio da transferência direta de renda à família;
- 2) reforço ao exercício dos direitos sociais básicos nas áreas de saúde e de educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; e
- 3) coordenação de ações e de programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, geração de emprego e renda, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

As condicionalidades previstas no Programa, que dizem respeito não apenas à educação, mas à saúde também, referem-se a direitos sociais universais constitucionalmente assegurados. Infelizmente, a desigualdade que historicamente tem marcado o País tem privado os segmentos menos favorecidos desses direitos. Espera-se que, por meio do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, seja possível ao poder público identificar vulnerabilidades e desenvolver estratégias voltadas a sua superação. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação de regência do Programa; responsabilizar o poder público pela garantia do acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias excluídas e miseráveis; e identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Segundo o autor do PLS nº 286, de 2009, as famílias vinculam o benefício ao quadro de pobreza em que se encontram e seria um desestímulo ao trabalho. Tal percepção não encontra respaldo na realidade. Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2007 – intitulado “Equidade e eficiência na Educação”, de autoria de Marcelo Neri – desmistificou o chamado “efeito preguiça”. A pesquisa demonstrou, mediante a utilização de microdados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que os beneficiários do Programa Bolsa Família trabalham ainda mais quando comparados com pessoas em iguais condições, mas que não são beneficiárias.





Além disso, a regulamentação do Programa Bolsa Família assegura à família o benefício por período de dois anos, ainda que a renda da família varie até meio salário mínimo per capita neste período (Decreto nº 5.209, de 2004, modificado pelo Decreto nº 6.392, de 2008, e pelo Decreto nº 7.013, de 2009, e Portaria nº 617, de 2010). Essa garantia visa a dar segurança de renda à família, estimulando-a a incrementar a renda sem que isso implique o imediato desligamento da família.

É imprescindível que, nesse momento do debate no Senado Federal, apresentemos alguns dados objetivos, fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, quanto ao perfil do Programa Bolsa Família e quanto a seus resultados, a fim de que se compreenda o quão nociva será eventual limitação de seu espectro. Vejamos.

Eis o perfil dos beneficiários do Programa:

- a) média de 3,45 pessoas por família;
- b) média de 2 filhos por família;
- c) 55% dos beneficiários têm até 20 anos;
- d) 16,1 milhões são crianças até 12 anos;
- e) 73% das famílias são formadas por pessoas que se declaram pretas ou pardas;
- f) 93% dos responsáveis familiares são mulheres;
- g) 68% dos responsáveis pelas famílias são mulheres negras;
- h) 75% dos beneficiários adultos estão no mercado de trabalho.

No que tange aos resultados já alcançados pelo Programa devemos registrar que:

- a) 14 milhões de famílias beneficiadas em outubro de 2015;





- b) valor médio do benefício pago é de R\$ 167,00 (cento e sessenta e sete reais);
- c) R\$ 2,3 bilhões de reais foram pagos diretamente às famílias;
- d) 17 milhões de estudantes acompanhados anualmente;
- e) 95% dos estudantes de 6 a 15 anos frequentam pelo menos 85% das aulas;
- f) 5,5 milhões de crianças menores de 7 anos têm a saúde acompanhada: elas são pesadas, medidas e vacinadas;
- g) 36 milhões de pessoas se mantêm fora da linha de extrema pobreza.

Assim, a proposta de alteração do nome do Programa para “Bolsa Escola”, além de limitar o escopo do programa à educação, que constitui apenas parte de uma de suas dimensões, não se justifica, nos termos apresentados pelo autor.

**Tentaremos demonstrar, a seguir, que a redução da abrangência do Programa Bolsa Família à dimensão da educação é de todo inconveniente pelos impactos negativos que vai gerar à proteção e à promoção da saúde da população beneficiada, em especial, das crianças.**

Nesses últimos anos, a taxa de mortalidade infantil no País foi reduzida em 73%. Temos que celebrar o fato de que o Brasil é um dos 62 países que conseguiram atingir o Objetivo do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) de corte de dois terços nos índices de mortalidade infantil entre 1990 e 2015.

Vale lembrar que os Objetivos do Milênio foram estipulados em 2000 e que a média mundial de redução da mortalidade infantil nos últimos vinte e cinco anos foi de 53%, bastante inferior ao que conseguimos atingir aqui.





Esse significativo resultado é fruto da prioridade conferida ao tema pelo Governo Federal e da ação coordenada de seus órgãos. No início deste mês, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome anunciou que mais de 16,1 milhões de crianças brasileiras são acompanhadas pela rede de proteção social do governo federal.

O programa Bolsa Família é seguramente uma das ferramentas que mais contribuiu para esta conquista com repercussões extraordinárias no futuro de nossas crianças mais necessitadas.

Nesse contexto, é fundamental lembrar que, por decisão da Presidenta da República, o Bolsa Família foi complementado para a inclusão de famílias que tivessem crianças de até 6 anos de idade. Posteriormente, o Programa foi estendido para as famílias que tinham filhos de até 15 anos.

Nascia ali o “Brasil Carinhoso” com o objetivo de beneficiar quem mais sofria com a pobreza extrema: crianças na primeira infância.

Constatara-se, então, que a maior pobreza era negra/parda, feminina e infantil. E muito embora o Bolsa Família já tivesse interferido muito nesse cenário, retirando milhões de pessoas da miséria, a prevalência da pobreza extrema ainda ficava nos 2 milhões de famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade.

A decisão da Presidenta da República foi que todas as famílias, beneficiárias do Bolsa Família, que tivessem crianças de até 6 anos receberiam uma complementação de renda por pessoa.

Além disso, essas crianças têm hoje acesso gratuito às vitaminas, principalmente ao sulfato ferroso, que previne anemias, além da promoção das campanhas de vacinação e dos medicamentos de asma, que são distribuídos gratuitamente. Anemia e asma eram as principais causas de internamento de crianças.

Ao vincular a transferência de renda à condicionalidade de saúde, garantindo que as crianças sejam acompanhadas desde antes de nascerem, com o pré-natal das beneficiárias gestantes, o Bolsa Família impactou, e continua impactando, diretamente na queda da mortalidade infantil – 19% em crianças de até 5 anos e 14% na diminuição do número de







nascimentos prematuros. Os números mostram que a redução da mortalidade foi ainda maior quando observadas causas específicas como desnutrição, com queda de 65%, e diarreia, com redução de 53%.

As crianças também têm superado a deficiência nutricional crônica que caiu pela metade – de 17,5%, em 2008, para 8,5% em 2012.

Em dois anos e meio, 2,8 milhões de crianças de até seis anos de idade foram retiradas da extrema pobreza pelo aumento da transferência de renda para suas famílias por meio do Programa Brasil Carinhoso, que reforça e complementa o Programa Bolsa Família.

O avanço foi muito significativo, e fez com que fosse lançada a segunda fase do programa, atendendo crianças e adolescentes com até 15 anos de idade. No total, 8,1 milhões de crianças e jovens já foram atendidas pelo Brasil Carinhoso, em famílias que reúnem 16,4 milhões de pessoas.

Aprovar o PLS nº 286, de 2009, significa interromper esse círculo virtuoso de proteção e promoção da saúde das crianças. Não nos esqueçamos de que a Constituição Federal determina, à luz de seu art. 203, incisos I e II, ser dever do Estado e da sociedade, a proteção à infância e o amparo às crianças e adolescentes carentes. O Estado brasileiro não pode se demitir dessas obrigações básicas com os segmentos mais vulneráveis de sua população.

**Permanecendo na trilha de defesa da preservação do espectro ampliado do Programa Bolsa Família, em contraponto à perspectiva reducionista embutida no PLS nº 286, de 2009, registramos o relevante fato de o Brasil, há um ano, ter saído oficialmente do Mapa Mundial da Fome, segundo estudo divulgado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), e o papel desempenhado pelo Programa Bolsa família nessa conquista.**

Trata-se de uma conquista da nação brasileira que, infelizmente, talvez por ter sido obtida no decorrer de um processo eleitoral extremamente tensionado, acabou não tendo o destaque que julgamos devido pelo tamanho do feito que representa para o nosso País.





Nossa geração cresceu ouvindo os relatos dramáticos sobre o número expressivo de pessoas que passavam fome no Brasil. Pior ainda era o fato de que nossa sociedade convivia com esta triste realidade de forma passiva, aparentemente conformada com uma situação que muitos faziam crer era insolúvel, quando na verdade, ao que tudo indica, faltava vontade política e coragem de enfrentá-la. E assim, inúmeros brasileiros, especialmente crianças, tiveram seu futuro ceifado exatamente pela subnutrição que vivenciaram no decorrer do seu desenvolvimento físico e intelectual.

Há muito tempo, tanto pelas condições climáticas muito favoráveis, quanto pela disponibilidade de terras, o Brasil se consolidou como grande produtor de alimentos, mas, infelizmente, esta condição não foi suficiente para que o flagelo da fome, que afetava quase 15% da população em 1990, fosse enfrentado como política de Governo, o que veio a acontecer apenas quando o Presidente Lula chegou a Presidência da República e apresentou ao País o Programa Fome Zero.

É importante lembrar que, como signatário das Metas do Milênio desde os anos 90, o Brasil estava atrasado em adotar medidas efetivas para enfrentar a Meta nº 1 da ONU de erradicar a fome e a extrema pobreza.

Basta verificar os números em relação à redução relativa de subalimentados no País nos últimos 25 anos para constatar a importância estratégica dada pelos governos nos últimos anos a algo primordial para qualquer nação que pretenda se intitular desenvolvida.

Lembrando que a Meta do Milênio para a fome é a redução pela metade da proporção da população em situação de fome entre 1990 e 2015, registramos que o Brasil saiu de 14,8% de sua população para menos de 2% no período, destacando, entretanto, que a redução de subalimentados entre 1990 e 2002 está situada em 15,6%, muito menor, portanto, do que a meta da ONU, e o índice de redução atingido no período entre 2002 e 2014, chegou a 82,1%, deixando evidente o compromisso com este tema.

Além da Meta do Milênio para fome, vale registrar que o Brasil também atingiu no período, graças a uma política prioritária dos governos nos últimos treze anos, a Meta da Cúpula Mundial de Alimentação, que





determina a redução pela metade do quantitativo da população em situação de fome entre 1990 e 2015, quando saímos de 23 milhões de brasileiros que passavam fome e chegamos a menos de 4 milhões em 2015.

Igualmente avançamos na Meta da Agenda de Desenvolvimento Sustentável, de erradicação da fome até 2030, quando atingimos um patamar inferior a 2% de subalimentação na nossa população, razão pela qual saímos oficialmente do Mapa da Fome da FAO, que estabelece em 5% o limite abaixo do qual se considera que a fome já não é um problema estrutural para o país.

O Brasil experimentou a terceira maior redução da fome, em números absolutos, observada entre todos os países do globo e a maior redução no continente latino-americano. Foi a maior redução proporcional da fome dentre os países mais populosos. Em todo mundo, no período de 2002 a 2014 a redução relativa de subalimentados atingiu 14,5%. Na América Latina o índice de redução chegou a 43,1% neste período.

Na Índia o número de subalimentados cresceu em 4,9%. Assim como cresceu na Nigéria e no Paquistão, respectivamente em 15,2% e 20,3% entre 2002 e 2014.

Na China e na Indonésia também houve redução da fome nos últimos 12 anos e os subalimentados em relação à população caíram 36,6% e 49,3% respectivamente. Porém, nada igual ao que ocorreu no Brasil onde o índice de redução na população de subalimentados atingiu 82,1%.

Diante dos resultados obtidos, o Brasil tornou-se uma referência internacional no combate a fome. Foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da Meta A do primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio (ODM), ao reduzir a pobreza extrema a menos de um sétimo do nível de 1990: de 25,5% para 3,5% em 2012.

A Meta C do mesmo Objetivo, de redução, até 2015, da fome à metade do nível de 1990, também foi alcançada com êxito pelo Brasil, pois entre 1989 e 2006, a prevalência de desnutrição infantil aguda, principal indicador da Meta C, foi reduzida a um quarto do valor inicial: de 7,1% para 1,8%.





Trata-se, portanto, de uma conquista histórica da sociedade brasileira, fruto da luta e do trabalho de muitos para garantir direitos, melhorar as condições de vida e gerar oportunidades para todos.

A estratégia de combate à fome e à pobreza, que produziu esses vigorosos resultados, foi baseada na combinação de várias políticas públicas como a valorização real do salário mínimo, o aumento da cobertura da previdência social, o estímulo à geração de empregos e ao aumento do crédito, **e a criação e expansão do Programa Bolsa Família, que implicou forte aumento da renda dos mais pobres.**

Por isso o Brasil se tornou destaque no “Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo” de 2014, por ter construído uma estratégia de combate à fome e ter reduzido de forma muito expressiva a desnutrição e subalimentação nos últimos anos. Segundo o estudo da FAO, contribuíram para este resultado:

- a) aumento da oferta de alimentos: em 10 anos, a disponibilidade de calorias para a população cresceu 10%;
- b) aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário mínimo e geração de 21 milhões de empregos;
- c) **Programa Bolsa Família: 14 milhões de famílias;**
- d) merenda escolar: 43 milhões de crianças e jovens com refeições;
- e) governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Aliás, diretamente ligado aos pontos apontados pela FAO, vale registrar também a redução no País da taxa de mortalidade infantil, outro indicador que reflete o êxito das políticas implementadas, decrescendo de 26,1% em 2000 para 15,7% em 2011.





**Neste processo exitoso não há como não destacar o Programa Bolsa Família, o maior programa nacional de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.**

O Programa Bolsa Família atualmente integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos.

A resultante dessa abordagem prioritária e estratégica de combate à fome, com destacada participação do Programa Bolsa Família, fez com que o Brasil conseguisse reduzir o percentual da população em situação de fome de 10%, em 2002, para 1,7%, em 2014.

Éramos um país em que inúmeras mães tinham a preocupação sobre o que dariam para comer aos seus filhos a cada dia e isso faz parte do passado para a quase totalidade delas.

É evidente que ainda temos grandes desafios, até porque nosso objetivo deve ser atuar junto aos 1,7% de brasileiros que ainda vivem este flagelo, e neste contexto o governo continua a trabalhar, porém, hoje somos uma nação que avançou muito no combate à fome e à erradicação da pobreza extrema e pode se orgulhar de ser uma referência mundial neste tema absolutamente essencial para que possamos ser considerados um país desenvolvido.

**Não podemos, pois, permitir o retrocesso social que adviria de uma brusca alteração da abrangência do Programa Bolsa Família, para dele excluir condicionalidades que, ao longo dos anos, demonstraram seus enormes êxitos no combate à fome e na proteção e promoção de nossas crianças mais desassistidas.**

Nesse debate sobre vedação ao retrocesso social, há que se considerar certa inflexão de posições dogmáticas anteriores que inadmitiam qualquer forma de redução da proteção social por parte de muitos de seus anteriores defensores como o próprio Tribunal Constitucional Português e o mestre português, José Joaquim Gomes Canotilho, especialmente quando se constata a existência de situações de grave crise econômica.





Todavia, essa flexibilização não permite qualquer iniciativa que vise à redução da proteção social. Nesse sentido, Marcelo Casseb Continentino, Procurador do Estado de Pernambuco, e doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB)/*Università degli Studi di Firenze*, em estudo intitulado “Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal”, publicado na revista eletrônica Consultor Jurídico, de 11 de abril de 2015, alerta que:

**a não existência do princípio da vedação do retrocesso não implica conceder carta branca ao legislador para suprimir ou para restringir livremente qualquer direito social já assegurado em favor dos cidadãos.** Não. Há parâmetros constitucionais que continuam a vigor, dentre eles a noção de “desrazoabilidades legislativas”, as quais hão de se submetidas ao juízo de proporcionalidade. (grifamos)

### III – VOTO

Por todo o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade formal e material, pela injuridicidade, pela técnica legislativa inadequada, e, no mérito, pela rejeição do PLS nº 286, de 2009.

Sala da Comissão,

Senadora GLEISI HOFFMANN



SF/15313.02967-17