

**O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE ÀS
COMUNIDADES RIBEIRINHAS E AOS POVOS
TRADICIONAIS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA**

**DEVELOPMENT AS FREEDOM FOR RIVERSIDE COMMUNITIES AND
TRADITIONAL PEOPLES: A SYSTEMATIC REVIEW**

Pedro Abib Hecktheuer

Doutor em Ciência Jurídica, pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutor em Direito, pela Universidad de Alicante (UA/España). Mestre em Direito, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Atualmente é vice-reitor, diretor administrativo e professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Faculdade Católica de Rondônia. pedro@fcr.edu.br

Rosalina Alves Nantes

Rosalina Alves Nantes, doutora em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (PGDRA) na Universidade Federal de Rondônia UNIR. Mestra em Administração, pela Unir (2016-2018). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para a Amazônia Ocidental (DPPAO) em Conflitos Sociais e Violência no Campo. Professora no curso de Direito na Unir, Campus Porto Velho. rnantes@unir.br

Luiz Phelippe de Assumpção Barroso

Luiz Phelippe de Assumpção Barroso, graduado em Psicologia, pela Universidade Federal de Rondônia (Unir). Especialista em Docência do Ensino Superior, pela Faculdade de Rondônia (Faro). Atualmente é chefe de gabinete interino na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico de Rondônia; e discente do curso de Direito na Unir. luizphelippeorama@gmail.com

RESUMO

As comunidades ribeirinhas no contexto amazônico são acometidas, historicamente, com o avanço do desenvolvimento e do crescimento econômico brasileiro. Entretanto, ainda há na realidade dessas comunidades, precariedade e ausência de estudos para a compreensão acerca do desenvolvimento relacionado às políticas públicas sociais. Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi a realização de revisão

sistemática nos Periódicos da Capes com a finalidade de discutir o que dizem os artigos científicos publicados e revisados por pares sobre a categoria do desenvolvimento (liberdades substanciais e oportunidades sociais) e/ou desenhados, como programas de transferência de renda condicionada a partir de 2018. Esta foi uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, com delineamento bibliográfico e documental. O procedimento metodológico consistiu em definição de categoria de análise, adoção de conceitos operacionais por tópicos e a triangulação para análise relacionando o desenvolvimento como liberdade com os conceitos operacionais definidos. Concluiu-se que os programas de transferência de renda condicionada possuem relevante espaço no desenvolvimento como liberdade na vida cotidiana das comunidades. Entretanto, há necessidade de investigações no campo, de modo que demonstre com precisão os impactos das políticas públicas sociais nas comunidades e nos povos tradicionais, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável e garantia constitucionais.

Palavras-Chave: Comunidades Ribeirinhas. Desenvolvimento. Programa Auxílio Brasil. Programa Bolsa Família. Programa de Transferência Condicionada de Rend.

ABSTRACT

Riverside communities in the Amazon have historically been affected by the advance of development and economic growth in Brazil. However, the reality of these communities is still precarious and there is a lack of studies to understand development as it relates to social public policies. In this context, the objective of this research was to carry out a systematic review of CAPES journals in order to discuss what scientific articles published and peer-reviewed say about the category of development (substantial freedoms and social opportunities) and/or designed as conditional income transfer programs as from the year 2018. This was an exploratory study with a qualitative approach using a bibliographical and documental approach. The methodological procedure consisted in the definition by category of analysis, the adoption of operational concepts by topic, and the triangulation for analysis by connecting development as freedom with the operational concepts defined. Conclusions were drawn that conditional income transfer programs hold a significant place in development as freedom in the everyday lives of communities. However, further research is needed to demonstrate the precise impact of social public policies on communities and traditional peoples, particularly in terms of sustainable development and constitutional guarantees.

Keywords: Riverside Communities. Development. Brazil Assistance Program. Bolsa Família Program. Conditional Income Transfer Program.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos de governos (Teodoro, 2022, p. 691-692). Consistem na integração das ações estatais praticadas pelos governantes na realidade das pessoas; logo, tais políticas como os programas de transferência condicionada de renda sofrem com questões ideológicas e políticas de interesses particulares que nem sempre coincidem com o interesse público. Sendo assim, as políticas públicas de Estado não devem ser analisadas como propriedade de indivíduos, e sim como ações de Estado para a efetivação de direitos fundamentais, a fim de solucionar demandas sociais legítimas (Arruda; Cunha, 2018, p. 163).

A Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 3º, expressa que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”; “garantir o desenvolvimento nacional”; “erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais”; e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Diante disso, partindo da categoria como concepção e técnica (Pasold, 2011, p. 25), neste estudo há um acordo semântico de que os objetivos constitucionais também estão relacionados numa perspectiva de desenvolvimento no sentido abordado pelo pensador liberal Amartya Sen (2018). Para o autor, o desenvolvimento não está restrito aos aspectos econômicos no que concerne apenas aos critérios quantitativos mensuráveis como o poder aquisitivo dos indivíduos.

O desenvolvimento é definido quanto à eliminação das privações de liberdade e de direitos, ou seja, dos obstáculos às escolhas e oportunidades sociais que neste estudo focalizam-se as comunidades ribeirinhas e os povos tradicionais. Expandir a liberdade é o meio e fim do desenvolvimento (SEN, 2018, p. 4). Portanto, a categoria do desenvolvimento elencada para esta revisão denota-o quanto à ampliação e à aplicação do termo para além de aspectos objetivos e quantitativos, como observado pela modernização e exploração de lucro na região amazônica (Mesquita; Alves, 2020; Chaves, 2021), mas, sobretudo, deve-se referir à liberdade de escolhas e de oportunidades sociais para o bem-estar individual e social.

Além disso, salienta-se a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois são termos utilizados como sinônimos. Crescimento econômico são os indicadores econômicos, o progresso da tecnologia, processos de produção em indústrias, assim como o impacto no Produto Interno Bruto, ou seja, demonstra parte dos fatores que contribuem para o desenvolvimento enquanto direito assegurado ante a redução das desigualdades com a ampliação das liberdades instrumentais (Pansieri, 2016, p. 455-456). Logo, o crescimento econômico é considerado um meio e fim de desenvolvimento; porém, nos moldes da economia individualista nem sempre impacta no bem-estar social e individual.

Nesse sentido, a economia do bem-estar individual pode ser vislumbrada mediante as liberdades instrumentais, sendo, então, o desenvolvimento como liberdade que permite o acesso aos serviços públicos na promoção de qualidade de vida e em direção à erradicação da pobreza e da marginalização das comunidades e dos povos tradicionais.

Sendo assim, o problema investigado por esta pesquisa é: as políticas públicas desenhadas como programas de transferência de renda condicionada são eficientes na expansão das liberdades substanciais como desenvolvimento² para as comunidades ribeirinhas e aos povos tradicionais³?

O estudo está organizado da seguinte forma: i) serão apresentados os objetivos gerais e específicos; ii) métodos e procedimentos sob a técnica do referente (Pasold, 2011, p. 57) para delimitar a categoria, o marco teórico e o alcance do estudo; iii) exposição e discussão dos resultados sobre conceitos operacionais por tópicos, sendo: comunidades ribeirinhas e povos tradicionais, Programa Bolsa Família (PBF) e Programa Auxílio Brasil (PAB); e, iv) considerações finais.

I. OBJETIVOS E METODOLOGIA

Objetivo geral: Realizar uma revisão sistemática nos periódicos da Capes, a fim de discutir o que dizem os artigos científicos publicados e revisados por pares sobre a categoria do desenvolvimento (liberdades substanciais e oportunidades sociais) e/ou desenhados como programas de transferência de renda condicionada a partir de 2018.

Objetivos específicos:

Levantar artigos científicos a partir de pesquisa bibliográfica, usando os termos “comunidades ribeirinhas e povos tradicionais” (sem aspas), “Programa Bolsa Família” e “Programa Auxílio Brasil” na plataforma de periódicos da Capes;

Avaliar o que as pesquisas indicam acerca da eficiência dos programas de transferência de renda condicionada, sobretudo no que concerne ao desenvolvi-

1 Este é um **conceito operacional por tópico**: definido como o **Programa Bolsa Família**, política pública social que tem por objetivo garantir o direito fundamental à vida com a redução da desigualdade social, da erradicação da pobreza e da marginalização.

2 **Categoria** definida para um acordo semântico ao leitor; a concepção de **desenvolvimento** que é utilizada neste estudo consiste em expansão da liberdade como início e fim do desenvolvimento, inserindo, portanto, a ideia de desenvolvimento, sendo a eliminação de obstáculos às liberdades e às oportunidades sociais, promovendo a partir da economia do bem-estar social liberdades e oportunidades sociais (Amartya Sen, 2018: 5), na ocasião, com foco para as comunidades ribeirinhas e aos povos tradicionais amazônicos.

3 Este é um **conceito operacional por tópico**: **as comunidades ribeirinhas e os povos tradicionais** são os grupos que possuem modos de vida, que foram reproduzidos historicamente suportando também uma expressão de relação com a natureza; além disso, vivem relativamente isolados e praticam cooperação social

mento e a seus desdobramentos como eliminação de privações de liberdades e de oportunidades sociais;

Identificar pontos relevantes de discussão sobre as políticas dos programas de transferência de renda condicionada enquanto propulsoras do desenvolvimento como liberdade, como um direito fundamental e categoria de análise.

1.1. Método e Procedimentos

Esta é uma **pesquisa exploratória**, de abordagem qualitativa, com delineamento bibliográfico e documental. Na **pesquisa bibliográfica** foram utilizados como técnica de coleta de dados os termos: “Comunidades Ribeirinhas e Povos Tradicionais”, “Programa Bolsa Família” e “Programa Auxílio Brasil” na plataforma de periódicos da Capes.

Como **critérios de inclusão**: a) artigos revisados por pares, com ao menos o resumo em idioma português e com acesso aberto no Portal de Periódicos Capes; b) o resumo trouxe a relação das discussões com as liberdades substanciais e/ou oportunidades sociais à luz da categoria desenvolvimento definida; c) estudos relativos às questões das comunidades ribeirinhas e dos povos tradicionais da Amazônia; e d) artigos científicos que eventualmente tenham apenas o resumo em português e texto noutro idioma, desde que preencham os critérios de inclusão anteriores.

Os **critérios de exclusão**: a) recursos online distintos de artigos científicos; b) estudos relativos a temas tangenciais ao desenvolvimento, como crescimento econômico, nutrição, eleições, discussão de gênero e/ou narrativas individuais; e c) estudos publicados anteriormente a 2018.

Para a **pesquisa documental**, de modo indutivo, foi utilizado site institucional pertinente ao programa de transferência de renda condicionada como forma de esclarecer e subsidiar a delimitação do conceito operacional por tópico do Programa Auxílio Brasil em Porto Velho.

O **procedimento metodológico** para a condução deste estudo da ciência jurídica consistiu em etapas, sendo: i) Definição da categoria para a análise; ii) Adoção de conceitos operacionais por tópicos; e iii) técnica de triangulação para análise das informações e dados sob a perspectiva de relacionar o desenvolvimento como liberdade com conceitos operacionais por tópicos: Comunidades Ribeirinhas e Povos Tradicionais, Programa Bolsa Família e Programa Auxílio Brasil.

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na categoria de “Comunidades Ribeirinhas e Povos Tradicionais” (utilizada sem aspas no buscador dos periódicos Capes) foram recuperados 18 artigos científicos, sendo 5 incluídos sob os critérios estabelecidos para esta revisão.

Na categoria “Programa Bolsa Família” (utilizada com aspas no buscador) foram recuperados 178 artigos e 5 incluídos sob os critérios estabelecidos.

Não foram recuperados artigos acerca do Programa Auxílio Brasil. Sendo assim, na pesquisa documental foram levantados dados do PAB na cidade Porto Velho-RO.

Portanto, os dados foram organizados em plataforma de planilhas e posteriormente em plataforma de apresentação em ordem cronológica. Foi selecionado o total de 10 artigos científicos como resultado diante dos procedimentos metodológicos estabelecidos.

2.1 As Comunidades Ribeirinhas e os Povos Tradicionais: histórico de exclusão social e resistências

○ Quadro 1 a seguir demonstra o panorama dos artigos selecionados cujas temáticas e discussões dos pontos relevantes foram apresentadas de modo que demonstrassem distância entre o uso da categoria do desenvolvimento abordada na perspectiva de análise deste estudo com os resultados obtidos. Conforme o quadro abaixo:

Quadro I – Conceito Operacional de Comunidades Ribeirinhas e de Povos Tradicionais

Referência/Título/Autores	Temática	Ponto Relevante para Discussão
LACERDA, L. B. Cooperação, solidariedade e autogestão enquanto ferramentas para emancipação social de comunidades da Amazônia brasileira e o caso dos indicadores de bem-estar para povos tradicionais (IBPT). 2018.	Eficiência dos princípios de cooperação, solidariedade e autogestão como ferramentas para o bem-estar dos povos tradicionais da Amazônia.	Os conceitos dos princípios possuem diferenças de entendimento para as comunidades; demonstram que tais conceitos não possuem consenso acerca daquilo que pensa a sociedade civil e o que pensam as comunidades tradicionais, assim, implica a necessidade de indicadores específicos à realidade das comunidades ribeirinhas e dos povos tradicionais.
MESQUITA, Jaqueline Raquel Cardoso; ALVES, Lívia de Freitas Navegantes. Territorialização do agronegócio no estuário amazônico e re-existência camponesa: estudo de caso na Ilha do Capim, Abaetetuba/PA. 2020.	Agronegócio utilizando como estratégia a propagação do discurso desenvolvimentista; a resistência dos povos em seus territórios.	As estratégias do agronegócio são pautadas no desenvolvimento enquanto crescimento econômico e desterritorialização das comunidades, o que é um paradoxo, visto que esse desenvolvimento como tal não implica a promoção de liberdades substanciais, e sim a violação de direitos; além disso, invisibilidade das comunidades em documentos institucionais.
CHAVES, Kena Azevedo. POVOS TRADICIONAIS, VIDA NUA E EXPROPIAÇÃO: O caso dos duplamente atingidos pela UHE Belo Monte e mineração Belo Sun. 2021.	Implantação de empreendimentos para acumulação de capital por espoliação e expropriação com o não reconhecimento dos povos tradicionais em seus territórios	Invisibilidade de direitos dos povos tradicionais, a fim de expropriá-los de seus territórios, implica a violação do arcabouço jurídico-administrativo assumido pelo Brasil para os povos tradicionais.

<p>FERNANDES, Joyce Sampaio Neves; MOSER, Liliane. Comunidades tradicionais: a formação sócio-histórica na Amazônia e o (não) lugar das comunidades ribeirinhas. 2021.</p>	<p>A formação sócio-histórica da Amazônia com destaque para o não reconhecimento dos territórios dos povos amazônicos</p>	<p>Políticas de desenvolvimento impactaram na questão social das comunidades e dos povos tradicionais, demonstrando que a invisibilidade, a marginalização e a exclusão são características históricas desse grupo.</p>
<p>DA SILVA SALAZAR, Brenda et al. Comunidades ribeirinhas e violação de direitos: a maior sede é por justiça social. 2022.</p>	<p>A violação de direitos às comunidades ribeirinhas, como a ausência de políticas públicas de saúde, cujo saneamento básico é ponto fulcral</p>	<p>Histórico de exclusão social cujo acesso ao saneamento básico é ponto fulcral de discussão, visando à visibilidade e à inclusão social dos povos.</p>

Fonte: Produzida pelos autores, 2025

Os estudos recuperados para a discussão do conceito operacional de “Comunidades Ribeirinhas e de Povos Tradicionais” demonstraram para assuntos pertinentes à utilização de princípios para o bem-estar dos povos tradicionais (Lacerda, 2018) estratégias do agronegócio (Mesquita; Alves, 2020); implantação de empreendimentos elétricos (Chaves, 2021); impactos das políticas de desenvolvimento (Fernandes; Moser, 2021); violação de direitos; e o histórico de exclusão social do saneamento básico para comunidades ribeirinhas (Salazar, 2022).

Foi observado que tais pesquisas apresentam as comunidades ribeirinhas e os povos tradicionais como afetados com técnicas e estratégias de desenvolvimento em prol do crescimento econômico. No entanto, salienta-se que a perspectiva utilizada neste estudo é orientada para uma reflexão crítica ao desenvolvimento não sustentável, visto não ser viável ou razoável haver somente o crescimento econômico em detrimento às garantias fundamentais que o Estado se comprometeu a proteger e a assegurar, sobretudo aos mais necessitados e atingidos pela vulnerabilidade social.

Diante disso, Lacerda (2018) verificou que as intervenções da racionalidade moderna impactam diretamente na coesão de comunidade dos grupos investigados. Analisou práticas em comunidades para compreender como elas utilizam os princípios de cooperação, solidariedade e autogestão na promoção de emancipação social e de desenvolvimento, este último assumido como práticas coletivas que impactam no bem-estar.

Foi possível identificar que a pesquisa de Lacerda (2018) pôde contribuir para um novo senso comum prático, pragmático, ético, estético e político, o qual pode

promover justiça conceitual (semântica), bem como auxiliar nas políticas públicas e sociais que sejam fidedignas com as realidades das comunidades ribeirinhas e dos povos tradicionais que buscam resistir e garantir suas peculiaridades e modos de vida.

Nesse sentido, uma das estratégias do discurso desenvolvimentista ainda é a inobservância do bem viver dessas comunidades (Mesquita; Navegantes; Alves, 2020). As autoras evidenciaram que existem ações articuladas pelo agronegócio de 2014 a 2018, em que tais ações são na tentativa de compra de terras, acidentes ambientais, pesquisa no campo por grandes empreendimentos e crimes ambientais, enquanto as ações dos povos atingidos são em direção da defesa dos seus direitos buscando mediante denúncias ao Ministério Público e audiências públicas.

Ademais, o conceito de comunidades ribeirinhas e de povos tradicionais, com base na revisão documental (Chaves, 2021), apresentou três características relevantes: a propriedade coletiva de terras, o senso de pertencimento e a ocupação histórica com símbolos compartilhados (identidade). Essas características relacionadas à condição de agente na abordagem de expansão das liberdades individuais como comprometimento social (Sen, 2018) vislumbram as demandas que as comunidades ribeirinhas e os povos tradicionais têm sofrido em detrimento do desenvolvimento articulado por empreendimentos hidrelétricos para a região atingida, privando-as de liberdades substanciais e reiterando à violência em torná-las invisíveis (Chaves, 2021).

Conforme Fernandes e Moser (2021), as comunidades ribeirinhas e os povos tradicionais ocupam o espaço de invisibilidade de direitos e de resistência para assegurar as suas terras e identidades construídas historicamente. Além disso, em perspectiva crítica, o ensaio das autoras se propôs em problematizar o não lugar das comunidades ribeirinhas diante do plano de modernização da região amazônica no mundo globalizado. Na formação sócio-histórica, a Amazônica apresenta o adensamento das desigualdades e da marginalização dos povos amazônicos, com exclusão das comunidades ribeirinhas nesse processo.

Salienta-se a definição do termo comunidade tradicional que é utilizado para se referir às populações ribeirinhas pelo fato de ser um termo relacionado ao espaço físico. Comunidade, portanto, é um conjunto de relações humanas em determinado espaço; as comunidades são propulsoras de convívio, educação de filhos, religiosidade e valores. Além disso, o sistema cultural é formado por economia, religião e política. Ademais, foi apresentada a relação de dependência das comunidades ribeirinhas com a sociedade urbana (Fernandes; Moser, 2021). O meio urbano provém transformação da comunidade com inovações, porque há essa relação. Entretanto, no âmbito institucional observam-se os programas de transferência condicionada de renda, como uma forma de suprir social e economicamente meios para a reprodução social das comunidades.

Diante disso, persistem violações de direitos fundamentais. As comunidades na Ilha de Marajó que foram pesquisadas em campo não são atingidas por políticas públicas (Salazar et al., 2021), sobretudo nos direitos sociais, como saúde, educação, renda e trabalho, o que demonstra que os aspectos do desenvolvimento, como liberdades substanciais e oportunidades sociais, por vezes, não são encontrados; outro ponto demonstra o conceito de cooperação ao ser criado um Programa Rede de Comunidades Ribeirinhas (PRCR) de iniciativa popular. As autoras identificaram, por exemplo, que 77% desta população não têm acesso ao serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição, sendo a zona rural a mais prejudicada.

2.2 O Programa Bolsa Família como propulsor do desenvolvimento concebido por Amartya Sen

O Quadro 2 a seguir demonstra o panorama dos artigos selecionados. As temáticas e as discussões dos pontos relevantes sobre o Programa Bolsa Família estão representadas de modo que explicitem a efetividade, a eficiência e os obstáculos dessa política pública para o desenvolvimento abordado na perspectiva concebida por Amartya Sen. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 – Conceito Operacional do Programa Bolsa Família

Referência/Título/Autores	Temática	Ponto relevante para discussão
HECKTHEUER, Pedro Abib; SOUZA, Cássio Bruno Castro; HECKTHEUER, Fabio Rychecki. Desenvolvimento como liberdade em uma comunidade ribeirinha da Amazônia: uma análise dos efeitos do Programa Bolsa Família em São Carlos, Porto Velho, Rondônia. 2018.	Análise dos efeitos do PBF nas comunidades ribeirinhas do distrito de São Carlos em Porto Velho (RO).	PBF é alternativa extremamente bem-sucedida às famílias beneficiárias de comunidades ribeirinhas, tornando acessíveis as oportunidades sociais, como educação e saúde, mediante aquisição de alimentos, materiais escolares, vestuário e acesso a serviços de saúde, como o controle de vacinação.

<p>ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CUNHA, Jânio Pereira da. Desenvolvimento Humano Sustentável no Semiárido do Nordeste do Brasil: da constitucionalização à efetivação dos direitos sociais. 2018.</p>	<p>Efetivação dos direitos fundamentais como forma de contribuir às condições necessárias do bem-estar social da sociedade brasileira.</p>	<p>Fundamenta a discussão na obrigação constitucional do Estado que deve intervir com prestações materiais de inclusão social para efetivo desenvolvimento humano, destacando que o desenvolvimento social e o crescimento econômico devem ser cumulados.</p>
<p>GUADAGNIN, Eduardo; NETO, Pedro Ribeiro Moreira; VIANNA, Paula Vilhena Carnevale. Bolsa família: Potencialidades e desafios na indução de políticas públicas a partir dos territórios. 2019</p>	<p>Análise de acompanhamento das condicionalidades do PBF em cidades de médio porte do interior de São Paulo</p>	<p>O PBF é efetivo enquanto estratégia no combate à pobreza, à desigualdade social e à exclusão social, pois consegue facilitar o acesso das famílias aos serviços de saúde e de educação.</p>
<p>AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; AUERHAHN, Guilherme Henrique; DRESCH, João Paulo Josviak. Conditional Income Transfer Program as a Means to Development in Brazil: An Intersection With Amartya Sen's Concepts. 2022.</p>	<p>Análise da capacidade dos programas de transferência de renda condicionada na promoção do desenvolvimento com base na concepção de Amartya Sen.</p>	<p>Intersecção do Programa Bolsa Família e o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen observaram que o programa é uma importante ferramenta para remover as causas de privação de liberdade na direção de criar um cenário de condições, e de oportunidades; entretanto, encontra barreiras para ser eficiente, visto também que não considera a multiplicidade de desigualdades, o que pode ser observado no trato dos dados das comunidades ribeirinhas e dos povos tradicionais.</p>

<p>LEITE, Cristiane Kerches da Silva; MAFRA, Júlia; OLIVEIRA, Osmany Porto de. Policy Transfer and International Organisations: The Complex Relationship between Brazil and the World Bank in the Implementation of the Bolsa Família Program. 2022.</p>	<p>Análise da relação entre o Banco Mundial e o Governo brasileiro na implantação do Programa Bolsa Família.</p>	<p>Demonstra-se uma implícita discussão acerca do desenvolvimento como liberdade no que tange ao suporte do Banco Mundial na internacionalização do PBF, ou seja, o acesso permitido por essa política de transferência condicionada de renda incide nas liberdades substanciais individuais; sendo ainda um modelo de difusão desse processo para outros países.</p>
--	--	---

Fonte: Produzida pelos autores, 2025

Os estudos recuperados apresentaram argumentação relativa à eficiência e à efetividade das políticas de transferências condicionada de renda. No entanto, foi verificado que um estudo relacionou a internacionalização do Programa Bolsa Família com o Banco Mundial (Leite; Mafra; Oliveira, 2022).

Esse estudo foi conduzido para verificar a relação entre o Banco Mundial e o Brasil na implementação do PBF e sua internacionalização mediante a triangulação de dados; pesquisa documental dos relatórios e dos documentos baseados nas experiências observadas no Brasil; e foram realizadas entrevistas com agentes que atuaram durante e após a implantação do PBF no Brasil. As evidências deste estudo apresentaram que o Programa Bolsa Família incide nas liberdades substanciais.

Além disso, as avaliações sistemáticas do programa demonstraram terem um papel importante na criação da imagem positiva e bem-sucedida, em 2007, no que tange à eficiência dessa política pública social para mudanças sociais. Nesse sentido, foi possível verificar que a discussão acerca da eficiência pode orientar, atualmente, o caminho para a investigação acerca da maximização dos resultados do programa no que concerne às liberdades substanciais ensejadas pelo desenvolvimento na abordagem de Sen.

A capacidade do Programa Bolsa Família para o desenvolvimento econômico e social foi o objetivo da pesquisa de Agostinho, Auerhan e Dresch (2022). O estudo utilizou a concepção de desenvolvimento defendida por Amartya Sen num método de pesquisa dedutivo a partir de pesquisa bibliográfica e dados oficiais.

A proposta do estudo partiu também da distinção de desenvolvimento e de crescimento econômicos, pois geralmente discutem esses termos de forma sim-

plificada. Sendo assim, esta pesquisa atribuiu mais relevância à justificativa de investigar a eficiência do PBF para as comunidades ribeirinhas e aos povos tradicionais, visto que, de acordo com os dados oficiais trazidos pelos autores, as condicionalidades impostas pelo PBF tiveram resultado positivo no acompanhamento educacional (94,30%) e na saúde no que diz respeito ao aumento da taxa de vacinação de crianças (98,85%) e do cuidado pré-natal (99,56%). Ainda assim os autores argumentaram que o PBF falha na observação e na análise de dados oficiais que considerem a multiplicidade das desigualdades dos beneficiários, o que chama a atenção para os dados das comunidades ribeirinhas e dos povos tradicionais.

Para investigar as potencialidades e os limites do PBF, o acompanhamento das condicionalidades é fundamental. Foi verificado que para efetivar os beneficiários às respectivas condicionalidades, os profissionais e os gestores envolvidos no serviço público adstritos ao PBF devem atentar ao fornecimento de serviços com qualidade, sobretudo orientados ao olhar emancipatório e de garantias de direitos sociais previstos constitucionalmente (Guadagnin; Neto; Vianna, 2019). Resta salientar que este estudo feito em uma cidade do interior de São Paulo, especificamente em uma Unidade de Saúde da Família (USF), demonstrou que o PBF é uma política eficiente nos objetivos de redução da pobreza e da desigualdade social; chamou a atenção para o conhecimento de peculiaridades de comunidades e suas características, tendo em vista o aprimoramento dessa política pública social, considerando as diferenças dos territórios e a potencialidade para a formulação de soluções de eventuais obstáculos específicos para cada região.

As especificidades dos territórios são relevantes para definir parâmetros do que seja o desenvolvimento como liberdade. Entretanto, para proporcionar um desenvolvimento humano sustentável, deve-se ter em vista a noção de efetivar direitos sociais de modo integral (Arruda; Cunha, 2018). Sendo assim, os autores argumentam que tal entendimento deve ser analisado como direitos fundamentais que devem ser garantidos de modo a não serem percebidos como “dávivas” do Estado, e sim direitos fundamentais mínimos para uma vida legítima. O que permite considerar a discussão acerca de tornar políticas públicas de transferência condicionada de renda uma política de Estado.

Nesse sentido, o estudo realizado nas comunidades rurais ribeirinhas do Baixo Madeira em Porto Velho-RO (Hecktheuer; Souza; Hecktheuer, 2018) demonstrou que há um modo de vida nas comunidades ribeirinhas diferente dos grandes centros urbanos; os autores apontam para aspectos distintos do imediatismo e pressa que estão presentes em grandes centros urbanos. Logo, foi observado que não existiam estudos econômico-jurídicos do PBF em comunidades ribeirinhas; não há emprego formal (95% dos entrevistados). No entanto, a maioria da população da comunidade ribeirinha é de pescadores, de extrativistas e de agricultores, ou seja, para a subsistência desempenham trabalho e quando há excedente pode haver troca comercial.

Tais evidências demonstram o PBF como alternativa às famílias beneficiárias de comunidades ribeirinhas, tornando acessíveis as oportunidades sociais, como educação e saúde; aquisição de alimentos, materiais escolares, vestuário e acesso a serviços de saúde, como o controle de vacinação.

Isso demonstrou o principal resultado no que diz respeito à relação entre os conceitos operacionais das comunidades rurais ribeirinhas, os povos tradicionais e o PBF com a categoria desenvolvimento neste estudo, visto a aproximação dos conceitos com o que se pretende investigar em campo.

Por fim, o PBF foi demonstrado como alternativa bem-sucedida a ser efetivado mediante a aplicação das condicionalidades para o auferimento do benefício e, sobretudo, ao permitir o acesso básico a alimentos, materiais escolares e vestuário, sob a ótica de direitos fundamentais.

Além disso, em relação à economia do bem-estar social, existe o interesse pelo emprego, mas não o tendo de forma ampla naquele contexto (Hecktheuer; Souza; Hecktheuer, 2018). Portanto, as atividades para subsistência são a fonte de produção, sem a constância de produção com excedentes significativos para acessar mercados mais distantes como em centros urbanos; possivelmente, tal aspecto deve ser considerado como propulsor de manutenção dos modos de vida peculiares das territorialidades ribeirinhas.

2.3 Dados do Programa Auxílio Brasil em Porto Velho – Rondônia

O Programa Auxílio Brasil (PAB) foi instituído pela Lei nº 14.284 de dezembro de 2021 e regulamentado pelo Decreto nº 10.852 de novembro de 2021. Neste, estão presentes nove modalidades de diferentes benefícios sociais que integram políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda, algo semelhante ao Programa Bolsa Família. Os dados apresentados na tabela a seguir são do Relatório do Auxílio Brasil e Cadastro Único que foram acessados em 25 de fevereiro de 2023:

Tabela I – Relatório do Auxílio Brasil e Cadastro Único em Porto Velho, Rondônia.

Mês	Auxílio Brasil					Programa Auxílio Gás dos Brasileiros
	BPI	BCF	BSP	BCOMP	Benefício Extraordinário	
fevereiro/2023	8.020	63.338	22.842	9.820	49.269	2.346
janeiro/2023	8.132	63.395	22.877	9.992	49.355	0
dezembro/2022	7.523	61.909	21.303	10.466	46.509	2.294

novembro/2022	7.523	61.909	21.303	10.466	46.509	0
outubro/2022	7.668	61.674	21.662	10.624	46.729	2.143
setembro/2022	7.291	59.574	20.682	11.049	44.575	0
agosto/2022	6.965	59.540	19.226	11.618	42.318	1.763
julho/2022	5.098	53.816	14.377	11.721	33.662	0
junho/2022	5.197	53.505	14.573	11.789	0	1.693
maio/2022	5.281	53.722	14.834	13.394	0	0
abril/2022	5.349	53.694	15.134	13.843	0	1.504
março/2022	5.542	53.479	5.542	13.881	0	0

Fonte: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/relatorio-completo.html>,
 acesso em 25 fev. 2023

Da Tabela 1 foi possível verificar, na Bolsa Primeira Infância (BPI) em Porto Velho, que foram transferidos 8.020 Benefícios de Primeira Infância (BPI), que são aqueles pagos às famílias com crianças entre 0 e 36 meses incompletos, no valor de R\$ 130,00 (cento e trinta reais). Foram pagos 63.338 Benefícios Composição Familiar (BCF), pagos por pessoa; esses benefícios são para famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e/ou pessoas com idade entre 3 e 21 anos incompletos; além disso, integram os dados do BCF os Benefícios Composição Criança (BCC), pagos a 48.946; Benefícios Composição Adolescente (BCA), cujos valores foram pagos a 6.594; Benefícios Composição, cujos valores foram pagos a 5.236; pagos 1.760 Benefícios Composição Gestante (BCG); e 802 Benefícios Composição Nutriz (BCN).

O Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP0) foi pago a um quantitativo de 22.842. Para auferir esse benefício, a renda per capita familiar é calculada após o recebimento do BPI e BCF; após isso, verifica-se se a média da renda é igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais) por pessoa. Foram pagos 9.820 Benefícios Compensatórios de Transição (BCOMP). Esse benefício é temporário e destinado às famílias que recebiam do Programa Bolsa Família e, por eventualidades nas condições para recebimento, tiveram o valor todo reduzido após a migração para o Auxílio Brasil. Foram pagos 49.269 Benefícios Extraordinários, que são concedidos às famílias cuja soma dos benefícios do Auxílio Brasil seja inferior a R\$ 400,00 (quatrocentos reais). É calculado e pago por família, criado pela Medida Provisória nº 1.076 e incorporado permanentemente no Programa Auxílio Brasil pela Lei nº 14.342, de maio de 2022.

O Programa Auxílio Brasil continuou pagando R\$ 200,00 (duzentos reais) às famílias beneficiárias em janeiro de 2023, conforme título de Adicional Complementar. Esse benefício foi temporário até a substituição completa do Programa Auxílio Brasil; foi observado que, em fevereiro de 2023, Porto Velho teve 50.430

famílias beneficiadas pelo PAB, sendo um total de R\$ 30.137.629 (trinta milhões, cento e trinta e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais) com benefício médio de R\$ 602,23 (seiscentos e dois reais e vinte e três centavos).

O Programa Auxílio Gás dos Brasileiros é destinado para famílias de baixa renda, tendo como objetivo amenizar a incidência do aumento do preço do gás no orçamento doméstico. Conforme dados do relatório do Programa Auxílio Brasil em Porto Velho, as parcelas do Auxílio Gás foram pagas em dobro nos meses de agosto, outubro e dezembro de 2022; a partir de fevereiro de 2023 continuarão a serem pagos os valores em dobro, portanto, o benefício continuará a ter o valor médio de R\$ 110,00 (cento e dez reais). Contudo, essa parcela em dobro tem caráter temporário, está relacionada ao Adicional Complementar e tem prazo até que outro programa substitua o Programa Auxílio Brasil.

Em fevereiro de 2023, Porto Velho tivera investimento de R\$ 262.752,00 (duzentos e sessenta e dois mil, setecentos e cinquenta e dois reais) e atendeu 2.346 famílias. Foi observado que as condicionalidades da Educação voltaram a ser obrigatórias nos meses de fevereiro e março de 2022. Os dados continuaram a ser levantados por equipes locais, o que demonstrou demanda de acompanhamento específico nas comunidades rurais ribeirinhas.

Na área da saúde não houve suspensão do acompanhamento das condicionalidades durante a pandemia. No entanto, não era obrigatório o acompanhamento durante a 1ª vigência de 2020 à 1ª de 2021. Na 2ª vigência de 2021, o Ministério da Saúde decidiu retomar o registro do acompanhamento das condicionalidades da saúde, o que demonstra um lapso temporal de dados.

CONCLUSÃO

A eficiência de políticas públicas sociais deve ser compreendida como uma garantia fundamental que, ao impor à Administração Pública a obrigação de praticar de modo eficiente suas ações, estas também devem impactar positivamente nos modos de vida das comunidades ribeirinhas e dos povos tradicionais, sem descon siderar suas capacidades e condições de agentes.

Ainda, diante de uma perspectiva transnacional de desenvolvimento, a eficiência possui caráter universal sob a ótica de um dispositivo constitucional, o que demonstra estreita relação de um desenvolvimento econômico sustentável aplicado em políticas públicas sociais, cujo impacto positivo, a fim de garantir a promoção de bem-estar social e qualidade de vida como liberdades instrumentais, deve ser direcionado à promoção de liberdades substanciais e instrumentais para as comunidades ribeirinhas e aos povos tradicionais, garantindo direitos e a dignidade da pessoa humana.

Ademais, foram observadas lacunas de estudos referentes às comunidades ribeirinhas e aos povos tradicionais no que concerne à mensuração da eficiên-

cia e da efetividade do Programa Bolsa Família, bem como no que consistem as liberdades substanciais para esse público. Além disso, foi verificado que o desenvolvimento na concepção de Amartya Sen (2018) foi estudado em perspectiva de promoção de direitos fundamentais ou garantias constitucionais, o que remonta a necessária e, ainda, obscura relação entre crescimento econômico em prol de desenvolvimento como liberdade.

Logo, há a demanda de se realizar a pesquisa de campo para elaboração de um diagnóstico socioeconômico dos beneficiários do PBF, visto que alguns estudos indicam que o acompanhamento das condicionalidades é eficiente na promoção de acesso às oportunidades sociais, o que não foi facilmente verificado em Porto Velho devido à carência de dados sobre o último Programa de Transferência Condicionada de Renda (PAB) e, ainda, em decorrência do site em que tais dados estavam atualmente indisponíveis. Portanto, reitera-se a necessidade de pesquisa em campo nas comunidades do Baixo Madeira para levantamento de dados quantitativos pra compreensão da real eficiência dos programas de transferência de renda condicionada às comunidades e a seus modos de vida.

REFERÊNCIAS

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; AUERHAHN, Guilherme Henrique; DRESCH, João Paulo Josviak. **Conditional Income Transfer Program as a Means to Development in Brazil: An Intersection With Amartya Sen's Concepts**. Revista Internacional Consinter de Direito, p. 267-280, 2022.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CUNHA, Jânio Pereira da. **Desenvolvimento Humano Sustentável no Semiárido do Nordeste do Brasil: da constitucionalização à efetivação dos direitos sociais**. Sequência (Florianópolis), p. 139-168, 2018.

CHAVES, Kena Azevedo. **POVOS TRADICIONAIS, VIDA NUA E EXPROPIAÇÃO: O caso dos duplamente atingidos pela UHE Belo Monte e mineração Belo Sun**. Revista da ANPEGE, v. 17, n. 33, p. 57-78, 2021.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao

FERNANDES, Joyce Sampaio Neves; MOSER, Liliane. **Comunidades tradicionais: a formação sócio-histórica na Amazônia e o (não) lugar das comunidades ribeirinhas**. Revista Katálysis, v. 24, p. 532-541, 2021.

GUADAGNIN, Eduardo; NETO, Pedro Ribeiro Moreira; VIANNA, Paula Vilhena Carnevale. **Bolsa família: Potencialidades e desafios na indução de políticas públicas a partir dos territórios.** *Barbarói*, v. 55, p. 31-56, 2019.

HECKTHEUER, Pedro Abib; SOUZA, Cássio Bruno Castro; HECKTHEUER, Fábio Rycheki. **Desenvolvimento como liberdade em uma comunidade ribeirinha da Amazônia: uma análise dos efeitos do Programa Bolsa Família em São Carlos, Porto Velho, Rondônia.** *Sequência (Florianópolis)*, p. 119-148, 2018.

LACERDA, L. B. **Cooperação, solidariedade e autogestão enquanto ferramentas para emancipação social de comunidades da Amazônia brasileira e o caso dos indicadores de bem-estar para povos tradicionais (IBPT).** *Mundo Amazônico, [S. l.]*, v. 9, n. 2, p. 87-110, 2018. DOI: 10.15446/ma.v9n2.64204. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/64204>. Acesso em: 31 maio 2023.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; MAFRA, Júlia; OLIVEIRA, Osmany Porto de. **Policy Transfer and International Organisations: The Complex Relationship between Brazil and the World Bank in the Implementation of the Bolsa Família Program.** *Contexto Internacional*, v. 44, 2022.

MESQUITA, Jaqueline Raquel Cardoso; ALVES, Lívia de Freitas Navegantes. **Territorialização do agronegócio no estuário amazônico e re-existência camponesa: estudo de caso na Ilha do Capim, Abaetetuba/PA.** *INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar*, n. 17, p. 1-18, 2020.

PANSIERI, Flávio. **Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. Constituição, Economia e Desenvolvimento.** *Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, v. 8, n. 15, p. 453-479, 2016.

PASOLD, C. L. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática.** 12ª edição - São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BRASIL, **Relatório Auxílio Brasil e Cadastro Único.** Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pabcad/relatorio-completo.html>> Acesso em: 25 fev. 2023.

SALAZAR, Brenda *et al.* **Comunidades ribeirinhas e violação de direitos: a maior sede é por justiça social.** *Das Amazônias*, v. 5, n. 01, p. 42-45, 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Editora Scharwarcz, 2018. Livro Eletrônico. 8126 posições.

TEODORO, L. C. de A. **Neoliberalismo, Pandemia e Políticas Públicas**: Análise Comparativa entre o Bolsa Família e o Auxílio Brasil. Revista Serviço Social em Perspectiva, v. 6, n. Especial, p. 687-700, 2022.

Recebido em: 28/02/2025
Aprovado em: 31/03/2025