



PIBIC/CNPq/UFPG-2010

## O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A REPERCUSSÃO SOCIAL DE SUAS CONDICIONALIDADES

Suzana Martins Alexandre<sup>1</sup>, Jourdávilla Costa Benício Diniz<sup>2</sup>, Rafaela Patrícia Inocêncio da Silva<sup>3</sup>, Larissa Lucena dos Santos<sup>4</sup>, Jailton Macena de Araújo<sup>5</sup>, Eduardo Pordeus Silva<sup>6</sup>, Ângela Maria Rocha Gonçalves de Abrantes<sup>7</sup>; Maria dos Remédios Calado<sup>8</sup>.

### RESUMO

O trabalho tem o objetivo de analisar a relação existente entre as políticas públicas de fomento social, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), e sua repercussão na sociedade. O PBF é assentado em critérios de seleção das pessoas menos pobres dentre os pobres, e exige a obediência a certas condições descritas na Lei nº 10.836 de 2004 (atingir meta na frequência escolar para as crianças, mulheres grávidas beneficiárias tenham o devido acompanhamento pré-natal, todos os membros da família tenham acompanhamento nutricional, e da saúde como um todo), tudo sob a fiscalização municipal cujo descumprimento pode acarretar a perda do abono. As "condicionalidades" são tratadas e entendidas como essenciais para (a partir de uma fiscalização eficiente, bem como aliadas a outros programas - profissionalizantes e extra-escolares), que se possa fomentar de algum modo o desenvolvimento desses cidadãos em condição de pobreza extrema, possibilitando desse modo a emancipação da pessoa humana segundo os ditames da justiça social.

**Palavras-chave:** políticas públicas; Programa Bolsa Família; condicionalidades.

### THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AND THE SOCIAL REPERCUSSION OF THEIR CONDITIONALITIES

#### ABSTRACT

The study aims to examine the relationship between public policies to promote social, particularly the Bolsa Família Program (PBF), and its impact on society. The PBF is seated on the criteria of selection of the less poor among the poor, and requires obedience to certain conditions described in Law No. 10 836 2004 (reaching goal in school attendance for children, pregnant women beneficiaries have adequate prenatal care all family members have nutritional counseling, and health as a whole), all under the supervision municipal whose failure can cause loss allowance. The "conditionalities" are treated and understood as essential to (from an efficient surveillance, and combined with other programs - vocational and extra-curricular), which may somehow promote the development of such citizens in extreme poverty, thereby enabling the emancipation of the human person according to the dictates of social justice.

**Keywords:** public policy; Family Grant Program; conditionalities.

<sup>1</sup> Aluna do Curso de Direito, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: suzannamartins@hotmail.com

<sup>2</sup> Aluna do Curso de Direito, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: jourdavilla@hotmail.com

<sup>3</sup> Aluna do Curso de Direito, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: rafaelainocencio@gmail.com

<sup>4</sup> Aluna do Curso de Direito, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: larissa.l.santos@hotmail.com

<sup>5</sup> Professor Coordenador. Mestrando em Direito pela UFPB, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: jailtonma@gmail.com

<sup>6</sup> Professor orientador. Mestre em Direito e Doutorando em Ciências Sociais pela UFRN, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: eduardopordeus@gmail.com

<sup>7</sup> Professora orientadora. Mestre em direito, Unidade Acadêmica de Direito, UFPG, Sousa, PB, E-mail: angelabrantes@gmail.com

<sup>8</sup> Professora Colaboradora. Especialista, FESC/FAFIC, Cajazeiras, PB, E-mail: maria.mrcalado@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Para a construção da sociedade emancipada e atuante, não se pode esperar que seja o direito mera compilação de vontades sociais que não tem a possibilidade de se concretizar. O direito é uma formulação social que visa defender o presente, além de esboçar uma realidade futura, antecipando um porvir.

Nessa medida, cabe ao Estado, inclusive como modo de cumprir as exigências das suas próprias leis, em especial da Lei Fundamental do Estado, demonstrar as ações desenvolvidas para reverter a situação de desrespeito aos direitos econômicos, sociais e culturais.

O problema da pobreza que assola o Brasil é reflexo das feridas históricas abertas há muito na sociedade brasileira e que não podem ser ignoradas, na tentativa de vislumbrar os problemas sociais hodiernamente enfrentados. Dentre os inúmeros fatores que contribuem para a situação de penúria e miséria que acometem os milhares de cidadãos em situação de pobreza extrema estão a injusta distribuição de renda, que choca de maneira violenta contra os valores e princípios democráticos e de justiça social que permeiam o Estado Democrático de Direito e são objetivo do Estado brasileiro.

Trazendo na bagagem três séculos de escravidão e, mais recentemente, quase três décadas de regime militar (que embora tenham possibilitado certo crescimento econômico, o fez através de uma disparidade entre incentivos fiscais exacerbados e desfalques dos cofres públicos), além da estagflação (estagnação econômica acompanhada dos exorbitantes níveis de inflação) que foi mordaz para o desenvolvimento da economia, na década de 1980. Todas essas dificuldades, que são apenas algumas em meio as tantas que influíram no processo distributivo de renda brasileiro, desembocaram numa sociedade que vive em condições sociais e econômicas extremamente frágeis, em pleno século XXI que ao invés de se tornar reflexo de evolução e transformação está repleto de carências e expectante de transformações.

O Estado democrático de Direito, proclamado na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, como agente incumbido de promover a justiça social, além de garantir a dignidade da pessoa humana em suas tantas vertentes, tem por objetivo encontrar meios de reparar as marcas sociais deixadas pelo passado, ofertando novos e melhores aspectos ao padrão de vida dos brasileiros, incrementando assim a tão buscada coesão social e fortalecendo-se cada vez mais.

Neste sentido, pondera Trindade (2001, p. 14), que é de extrema importância que se comece hoje a considerar o respeito e a proteção ao 'núcleo fundamental' de direitos econômicos, sociais e culturais, a ser constituído, por exemplo, pelos direitos ao trabalho, à saúde e à educação (mais além dos chamados 'direitos de subsistência', tais como o direito à alimentação, o direito a moradia e o direito a cuidados médicos), isso possibilitará, ante a realidade de descaso que impera atualmente a possibilidade de se syndicar do Estado a sua atuação para o cumprimento dos objetivos fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988.

Para tanto, no Brasil, a partir do ano de 2003, com a criação mediante Medida Provisória, posteriormente convertida em lei no ano de 2004, foi instituído o Programa Bolsa Família, que veio sintetizar as políticas públicas existentes até então, facultando apoio econômico aos cidadãos que viviam na linha da pobreza ou abaixo dela, exigindo em contrapartida à oferta dos benefícios financeiros o atendimento das condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Tais condicionalidades hoje estão em constante aprimoramento de modo a possibilitar efetiva promoção dos direitos sociais abarcados no seu bojo. Assim, a educação, em especial, contribui de maneira estratégica para a concretização dos objetivos do Estado Brasileiro de redução das desigualdades e da erradicação da pobreza, pela atuação estatal, que deve ser eminentemente emancipatória.

A condicionalidade da educação infantil, incontestavelmente, é instrumento de elevação cultural, social e econômica, por meio da exigência da frequência escolar, além de outras medidas sociais e pedagógicas, que visam à otimização dos resultados pretendidos.

Com esta medida foi possibilitado o surgimento de inúmeros projetos que propiciam a profissionalização dos pais e, invariavelmente, incentivam um melhor desempenho dos alunos, bem como sua permanência produtiva na escola, estimulando-os a superar as etapas de instrução.

Os objetivos do Programa Bolsa Família são potencializados a partir dessa perspectiva de apoio, não apenas financeiro pela distribuição de renda, mas por constituir alternativa para que se garantam meios suficientes para que as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e que deveriam ter todas as condições dignas de vida garantidas pelo Estado (e não as tem), possam, através da educação, sair da tutela estatal e sozinhas proverem seu sustento íntegro.

Tal objetivo dificilmente terá correspondência prática se o programa se ativer a migalhas, ou, simplesmente, corresponder a um paliativo sem maiores impactos sociais na realidade de pobreza das pessoas. O que deve realmente acontecer é a ampliação das garantias abarcadas, a promoção da saída dessas pessoas da linha de pobreza, e através da exigência e da fiscalização das condicionalidades legais.

As condicionalidades serviriam, pois, de estímulo ao exercício da cidadania social, possibilitada por meio do acesso às estruturas públicas responsáveis por assegurar condições dignas de saúde e educação (e todos os demais direitos sociais, em conjunto) a toda a população do Estado brasileiro, em condições de igualdade de oportunidades.

A igualdade pressupõe pessoas em condições idênticas, e se pautar por essa identidade conduz inevitavelmente a transgressões a igualdade e a justiça, em virtude disso, o direito (o Estado) corrige as desigualdades de direito, na tentativa de atenuar as desigualdades de fato (o que justifica a adequação da atuação do Estado, no caso concreto, para promover ações afirmativas – implementação de políticas públicas – para corrigir as desigualdades), no intuito de se encontrar a justiça social (MORAND-DEVILLER, 2010, p. 66).

O impacto das condicionalidades sobre as famílias que tem seus filhos em condições de vulnerabilidade à violência e ao envolvimento com o crime, e com pais desempregados, tendo fonte de renda ínfima e clandestina, sem nenhuma perspectiva de mudança, é, indubitavelmente, positivo.

Uma vez exigida a frequência escolar e disponibilizada na escola educação de qualidade, é intuitivo que se possibilite a inclusão social dessas famílias e a quebra do ciclo de pobreza entre as gerações, possibilitando profissionalização, capaz de fornecer provimentos dignos.

As dimensões do Programa Bolsa Família vão além do que se pode constatar em relatórios de avaliação, pois ações públicas como estas possibilitam ao cidadão pobre condições mínimas de exercício de sua cidadania, bem como, possibilitam ao Estado a oportunidade de exercer seu papel primordial de promotor da dignidade da pessoa humana, e de assegurar sua perpetuação fundada nos princípios constantes na concepção de Estado de Bem Estar Social.

## METODOLOGIA

O estudo foi norteado fundamentalmente pela pesquisa bibliográfica, respaldando-se em uma investigação assídua em artigos, doutrina, legislação, regulamentos, internet, além das orientações de docentes e da atualização através de periódicos que abordaram esse assunto.

Por se tratar de uma política pública imensamente abrangente, o tema o Programa Bolsa Família e suas inúmeras vertentes vêm sendo tratadas nas mais variadas fontes, principalmente no que concerne à atualidade.

O fenômeno da pobreza foi estudado através do método fenomenológico, uma vez que constitui realidade social a mercê de inúmeras interpretações quanto às suas causas e meios de saná-la. Mas a empreitada foi além, por não poder se ater ao presente, foi estabelecido um elo lógico entre os acontecimentos pretéritos e suas decorrências contemporâneas, usando-se assim o método histórico-comparativo para tanto.

A pesquisa assumiu caráter explicativo, visando identificar os fatores determinantes para as modificações nos índices de desigualdade social implementados no Brasil a partir de um novo fator que propõe a redistribuição de rendas de maneira artificial, quais sejam, a distribuição de benefícios em espécie aos desamparados beneficiários do Bolsa Família. Por se tratar de um estudo na seara das ciências sociais observar-se-á principalmente o método observacional da realidade.

Foram utilizadas também as técnicas de pesquisa seguintes: a) documentação indireta, que demanda o manejo da pesquisa bibliográfica, para a formação do referencial teórico a ser utilizado na construção de toda a investigação, mediante leitura sistemática e orientada de publicações doutrinárias nacionais e estrangeiras (doutrinas, artigos científicos, periódicos, revistas especializadas e dicionários); b) a pesquisa documental foi sobretudo útil, posto que a coleta de dados foi procedida mediante a análise de textos legais, relatórios do MDS e documentários.

Foi explorado, quando do uso do resultado de pesquisas nacionalmente divulgadas para uma visualização prática acerca do assunto, bem como para comparações lógicas que pudessem levar a um denominador comum esclarecedor.

Há de se ressaltar ainda a dialética incessante causada pelo tema, nas indagações afloradas acerca dos meios utilizados para sanar os defeitos de um Estado em sua inteireza e as carências dos indivíduos que o compõem. Indo buscar na efetivação de suas bases essenciais, presentes no seu conceito como “Democrático de Direito”, as respostas aos problemas deixados por eras em que não se primava pela promoção dos direitos sociais.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma das principais causas para intervenção Estatal no domínio econômico constitui a necessidade de estabelecer critérios de equidade na distribuição das riquezas (FONSECA, 2000, p. 240). Em vários Estados, dentre eles o Brasil, o combate às desigualdades econômicas e sociais vem se dando através dessa atuação estatal por meio de políticas públicas de transferência direta de renda. Tais medidas se vêem necessárias para dar sustentação a Estados Democráticos que primam pela justiça social.

A democracia alberga e dota de sentido os direitos humanos, pois os direitos materiais (aqueles que criam uma prerrogativa para a pessoa humana) somente assumem práticos, dotados de eficácia, através do discurso democrático. Nessa medida, se pode afirmar que para que os direitos humanos possam preservar e desenvolver seu conteúdo libertário, eles devem ser objeto e tarefa de um discurso democrático público, pautado no desenvolvimento socioeconômico da sociedade (BIELEFELDT, 2000, p. 134).

A cultura democrática e igualitária da época contemporânea, conforme proclamado por Nunes (2003, p. 42) é caracterizada não só pela afirmação da igualdade civil e política para todos. A cultura democrática igualitária que se pretende construir é firmada na consciência de que a igualdade civil e política está em consonância com a redução das desigualdades entre os indivíduos no plano social e econômico, como meio essencial para possibilitar a liberdade da sociedade das necessidades e do risco. É para isso, portanto, que são criadas as políticas públicas.

Isto porque, se é o Estado o responsável por uma sociedade em que se institucionalizou uma ordem econômica iníqua, apenas ao Estado cabe modificar as bases dessa ordem econômica, de modo a criar condições de segurança, em proveito do exercício de uma liberdade eficaz e condizente com os anseios de justiça social (ANDRADE, 1987, p. 27).

Nesse sentido, ao abordar a várias faces pelo que se pode compreender o princípio da isonomia afirma que dentre as várias acepções a igualdade é vislumbrada segundo o pensamento de que todos são iguais perante a lei e deste modo exige um tratamento imparcial, o que geraria, nesse tratamento igual dos desiguais, iniquidade. Desta forma, acrescenta ainda, o tratamento igual a pessoas em situações desiguais criaria condições para a dominação dos mais fracos pelos mais fortes, pois a diferença de forças próprias, sem o contrapeso do amparo estatal aos primeiros, faz aprofundar as diferenças e a injustiça social (ANDRADE, 1987, p. 3).

Além disso, o homem tem uma necessidade derivada de igualdade. Sem dúvida, o homem parece impelido a negar igualdade aos outros e rejeitar igualdade objetiva de bens mundanos, responsabilidade e poder. Contudo, procura igualdade subjetiva, isto é, procura ser considerado, a seus próprios olhos e aos dos outros, como igual aos outros em valor, dignidade e oportunidade. Igualdade [...] é não apenas um valor moral, mas uma necessidade inerente ao homem. (CHRISTENSON et al., 1974, p. 43)

Em decorrência do raciocínio proposto pela simples alocação de princípios liberais e de proteção social na letra da Constituição Federal (art. 170 da CF/88), pode-se asseverar que o texto maior concebeu tais princípios, que isoladamente considerados, poderiam até ser vistos como contraditórios entre si, destinados a conviverem harmonicamente, dentro de uma ordem econômica utópica, que nos remete ao conceito de desenvolvimento. (RISTER, 2007, p. 302)

Essa promoção da dignidade, seguridade econômica e social, do mínimo existencial, veio junto com a segunda geração de direitos, a dos direitos sociais, que, segundo Moraes (2002, p. 202):

[...] são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

Antes de tudo, no entanto, está-se referindo a uma base de exigência de direitos que não admite a mera definição de formalidades jurídicas, mas a concretização por meio de instrumentos que impulsionam a existência real dos direitos humanos, e no caso específico, dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. (LIMA JUNIOR, 2001, p. 92-93)

Em 2004 o Programa Bolsa Família entrou em vigência como fruto da unificação de outros programas do mesmo caráter (Bolsa- Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa-Escola, Cartão Alimentação) e hoje já é um dos maiores programas do governo federal, abarcando cerca de 12,5 milhões de famílias situadas na linha de pobreza ou extrema pobreza. Quais sejam as com renda per capita de R\$70,01 até R\$140,00, e as extremamente pobres, com renda per capita de até R\$ 70,00.

Além da focalização na renda, para ter direito a receber o abono, a família precisa atender às condicionalidades estabelecidas quando da implementação do programa: (1) ter suas crianças frequentando a escola regularmente (frequência mínima de 85%); (2) suas gestantes com devido exame pré-natal, (3)

todos os membros com acompanhamento médico e nutricional, além de outras que possam vir a ser estabelecidas, sob devida fiscalização municipal, constituindo estas condições resolutivas ao recebimento do auxílio.

É segundo se pode depreender da análise dos dados coletados, nessas condicionalidades que reside o maior potencial do PBF, pois seu intuito primordial é eminentemente emancipatório. Constitui meio de levar essas famílias a saírem da linha de pobreza e extrema pobreza, e, por via transversa, possibilitar a elas a não mais precisarem da tutela estatal para obter recursos econômicos necessários a sua sobrevivência, Saindo definitivamente da discussão acerca do viciado assistencialismo e se fincando dentre as medidas liberatórias, de caráter democrático e igualitário, mas também de necessidade passageira, uma vez que seu objetivo seja atingido por inteiro.

A diminuição da pobreza só pode se efetivar através da elevação de renda da parcela mais carente da população, e essa alteração só se percebe eficaz quando mediante o aumento do capital humano dessas pessoas. Entretanto, essa parcela da população se vê forçada a entrar precocemente no mercado de trabalho, sem nenhuma ou com muito pouca instrução, a sair das salas de aula para trabalhar, ou comprometer seu tempo de estudo por conta de um emprego, que devido a sua pouca formação, lhe proporciona um salário ínfimo, com pouquíssima chance de melhoria, gerando um ciclo intergeracional vicioso, que precisa ser quebrado. E para tanto, o Programa Bolsa Família utiliza de suas condicionalidades como meio de cobrar a inserção das crianças na escola e sua frequência assídua, para inicialmente criá-lhes o hábito e conseqüentemente elevar seu grau de instrução.

Nesse sentido Zenaide (2001, p. 41) destaca:

Se compreendermos que os Direitos Humanos para serem reconhecidos, exercidos, conquistados e defendidos demandam: informação, conhecimento, ética, cultura, atitudes, legislação, praticas e lutas sociais, entenderemos então como sua compreensão requer uma leitura interdisciplinar e abrangente do tema.

Segundo John Rawls (apud LEAL. et al. 2008, p.146-147):

[...] para que haja esta maximização das expectativas do menos favorecidos, não é necessário um crescimento econômico contínuo, mas é necessária a reciprocidade. Uma estrutura básica justa é pautada em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, de tal maneira que se consiga eliminar a distância existente entre os pólos ricos e pobres.

Nesta minimização das desigualdades, o repasse direto de capital econômico aos menos abastados através desses programas vem inserir o Brasil no rol de países combatentes as discrepâncias econômicas e incentivadores das promoções individuais e coletivas. A primeira vista, por se tratar da transferência direta pode-se confundir seu escopo, mas ao analisar suas condicionalidades o que se pode notar é o intuito de mudar radicalmente, mesmo que em longo prazo, a cultura dos beneficiados no que concerne principalmente à saúde e à profissionalização.

No contexto das condicionalidades pode-se observar o Bolsa Família como instrumento de promoção do mínimo existencial, ou mínimo essencial, entre os beneficiados. O programa tem conseguido levar a uma boa parte da população, que antes de sua atuação se encontrava em situação de miséria, ao menos um mínimo indispensável para uma vida mais digna, desta forma o Estado respeita e cumpre um objetivo constitucional, o de erradicar a pobreza e a marginalização (art. 3º, III, CF/88) e auxilia na diminuição da violação de um dos princípios fundamentais, o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88).

Com esta compreensão de proteção estatal dos direitos de cidadania, cabe também a institucionalização dos mecanismos de proteção contra os riscos sociais, através de uma cultura política que consagre os valores e fundamentos básicos da solidariedade e da justiça social (CARVALHO, 2005, p. 97). E essa promoção do mínimo existencial completa a função do Estado que é responsável não só pela proteção física da vida (AGUIAR. 1980 p. 162):

Viver também essencialmente significa sobreviver, isto é, possuir um mínimo que possibilite a nutrição, o bem-estar e a saúde. Esse aspecto, como sabemos, é crucial no mundo. O grande atentado contra a vida não se traduz por ações que matam, mas por medidas que impedem o viver. Um Estado que não distribui de modo razoável sua renda é um Estado homicida que, mercê de sua concentração de renda, aumenta a sobrevivência de poucos e diminui a sobrevivência de muitos. A fome e o abandono é arma que mata e o homicida é quem, por sua omissão, ou ação, permite e até mesmo incentiva essa situação.

Quando se exige que se cuide da saúde familiar com primor, indo em busca dos meios e serviços fornecidos pelo Estado, o Programa proporciona estímulo ao desenvolvimento das perspectivas da pessoa quanto a realização de uma vida digna, com o incentivo a higiene básica e o esclarecimento acerca de doenças simples para formação de uma cultura de cuidados. Entrementes, devem ser observadas as condições em que se encontram esses serviços e se são efetivamente postos à disposição dos

beneficiados. O Brasil tem inúmeros problemas em suas instituições públicas, e com o Sistema de Saúde não é diferente. Números insuficientes de hospitais, oferta muitas vezes escassa de medicamentos e descaso dos profissionais desembocam numa difícil efetivação das suas funções. Então, faz-se necessário também, em instância maior, a reforma dessas instituições.

O capital humano consiste no poderio cultural, social, e conseqüentemente econômico de uma pessoa, a potencialização desse capital é objetivo do Programa Bolsa Família, uma vez que constitui meio lógico de elevação das massas mais pobres às camadas menos desfavorecidas, principalmente através da educação. Mantendo as crianças na escola, e propiciando aos demais membros da família cursos profissionalizantes que emergem como alternativas à vida de empregos clandestinos e de salários ínfimos, o programa vem investir naquela função de transitoriedade que lhe incube seu conceito.

A esta evidência, Chaui (2007, p. 130) assevera:

Os cidadãos possuem direitos individuais independentes de toda autoridade social ou política e toda autoridade que viole esses direitos torna-se ilegítima. Os direitos dos cidadãos são a liberdade individual, a liberdade religiosa, a liberdade de opinião, o usufruto da propriedade, a garantia contra toda arbitrariedade [...] em nossas sociedades atuais, o nascimento no país e a maturidade da idade não são suficientes para conferir a todos os homens as qualidades próprias ao exercício dos direitos da cidadania. Aqueles que a pobreza retém numa eterna dependência e que condena a trabalhos cotidianos, não são pessoas esclarecidas, conhecem os negócios públicos tanto quanto uma criança. Não sabem pensar.

Pois, como se depreende da realidade que se quer por em prática, de acordo com os objetivos plasmados na lei, cada vez que o Estado é capaz de responder satisfatoriamente às demandas da cidadania, o regime é democrático (CHUI, 2007, p. 146). O Estado passa então a ter responsabilidade importante, quando da transição do Estado Liberal para o Estado Social, passando a definir as políticas públicas, seu direcionamento, sua implementação, assim, há, sem dúvidas uma transformação profunda na compreensão de liberdade, que passa a ter uma conotação mais construtiva (RISTER, 2007, p. 307).

Pesquisas do IPEA apontam melhorias nos últimos anos, dos índices da educação no Brasil, decorrentes, sem dúvida, dessas medidas sociais aliadas: ocorreu um crescimento na frequência escolar das crianças de 7 a 14 anos de 3,6 pontos percentuais, as taxas de evasão escolar chegaram a ser 2,1% menor no conjunto de crianças em situação de extrema pobreza, além dos índices de alfabetização que passaram de 21,9% em 2006 para 33,8% em 2007.

Ainda no que concerne a condicionalidade vinculada à educação pode-se constatar um impacto positivo, pois o número da evasão escolar vem diminuindo, como pode ser verificado na tabela 1.

Tabela 1: Comparativo na evasão escolar entre os beneficiários do Bolsa Família e a média nacional

	Ens. Fundamental	Ens. Médio
Beneficiários do PBF	3,6%	7,2%
Média Nacional	4,8%	14,3%

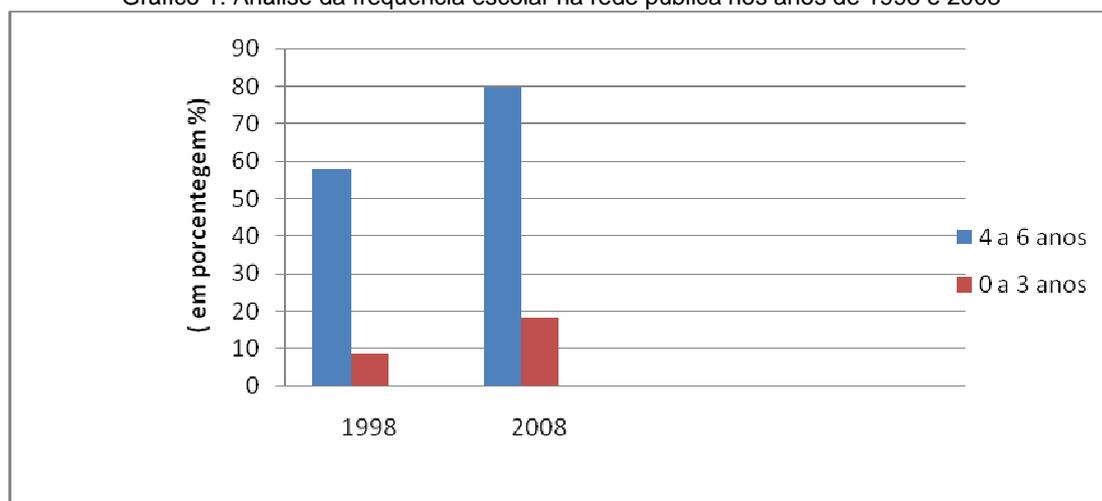
Dados: IBGE- PNAD 2006

Os números mostram o impulso do programa na educação, já que o percentual de evasão escolar dos beneficiados com o Bolsa Família é menor que o da média nacional. Ainda, segundo a PNAD o número de aprovação dos beneficiados do programa fica em torno dos 81,1% contra 72,6% da média nacional.

Há outros levantamentos que apontam na mesma direção. Segundo o relatório anual "Situação Mundial da Infância", do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Brasil registrou importantes avanços no tema do acesso à escola; em 2001, 920 mil crianças em idade escolar estavam fora das salas de aula, em 2008, esse número caiu para 570 mil. O percentual de alunos de 6 a 15 anos com acompanhamento de frequência escolar alcançou uma média de 85,2% nos primeiros seis meses de 2009, chegando a 89,65% no final deste mesmo ano, representando um universo de aproximadamente 14 milhões de alunos sob acompanhamento. Nota-se assim, que o caminho tomado é o certo, contanto, há que se aprimorarem os passos.

Não obstante o elevado nível de pobreza que atinge a infância e a adolescência no país, nos últimos dez anos, mesmo em ritmo lento a frequência escolar vem demonstrando um crescimento nessa faixa etária.

Gráfico 1: Análise da frequência escolar na rede pública nos anos de 1998 e 2008



Dados: SIS 2009

A partir dos dados é perceptível a tendência no aumento da frequência escolar nos últimos dez anos, onde cerca de 80% de crianças na faixa etária de 4 a 6 anos frequentam a escola e as que se encontram entre as idades de 0 a 3 anos cerca de 18,1% frequentam a sala de aula.

À vertente educação deve ser dada ainda mais atenção, pois além de, em longo prazo, propiciar aumento no poderio econômico dessas crianças e quebrar assim o ciclo da pobreza, imediatamente observa-se a saída delas das ruas, uma opção ao trabalho infantil, ou ao menos uma diminuição na jornada cobrada aos pequenos. E aí vemos novamente a necessidade de uma reformulação e aprimoramento do programa, pois dados do IPEA indicam que as crianças que apenas trabalham ganham cerca de R\$ 226 por mês, aquelas que estudam e trabalham conseguem alcançar R\$ 151. Em 2007, se a família estivesse em situação de extrema pobreza e tivesse três filhos menores de 15 anos, poderia receber do Bolsa Família no máximo R\$112 por mês. Mesmo que o combate ao trabalho infantil não seja uma meta direta do PBF, com certos ajustes atacaria também esse problema.

Ainda que não seja meta do Bolsa Família a erradicação do trabalho infantil, esse conseguiu reduzir, mesmo que indiretamente, a carga horária mensal de trabalho das crianças. Uma vez que a frequência escolar das crianças cujas famílias beneficiadas programa é condicionalidade deste, favorecendo, assim, a diminuição da carga horária de trabalho.

Tabela 2: Comparativo na carga horária semanal de crianças entre 7 e 15 anos de idade que frequentam a sala de aula com as que apenas trabalham

Crianças entre 7 e 15 anos	Horas semanais de trabalho
Estudam e trabalham	Em média 20,1
Apenas trabalham	Em média 35,3
55% dos que não vão à escola	Mais de 40
11% dos que vão à escola	Mais de 40

Fonte: IBGE-PNAD 2007

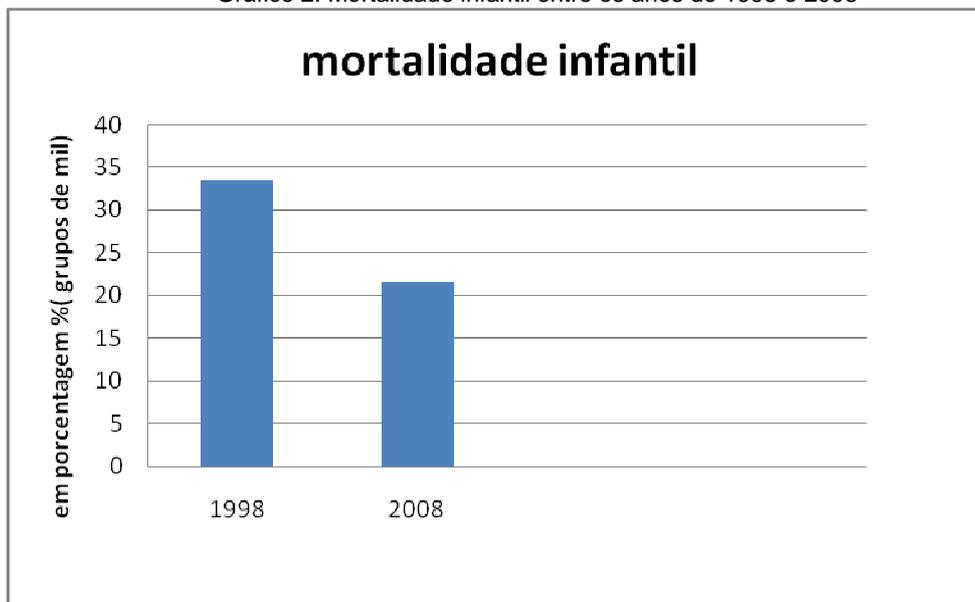
O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, elaborado pelo PNUD, já apontava o crescimento do número de matrículas no país: cerca de 60% dos jovens pobres de 10 a 15 anos que estavam fora da escola deveriam se matricular em função das exigências do Bolsa Família. Naquele período, o PNUD constatou que a taxa de abandono escolar havia diminuído em cerca de 8%.

Só que além de voltar atenção especial para as crianças, é necessário também se ater à profissionalização dos pais, como meio imediato de incrementar essa renda diretamente propiciada. E é o que já se vê em programas pilotos por todo o país, em que são criadas cooperativas pelos pais dessas famílias atendidas pelo PBF, que através do programa conseguiram se profissionalizar seja como padeiros, costureiras, artesãos, mas profissionais. Essa vertente esta inserida no texto da lei que elencou as condicionalidades sem detrimento de outras que venham a ser regulamentadas, seja por ação dos municípios, que além de fiscais devem promover essas alianças entre o programa e outros compatíveis sempre com o fim de maximizar seus efeitos.

Quando se diz que a pessoa humana precisa de oportunidade para garantir a sua felicidade, ou para ser capaz de adquirir alguma propriedade, pensar, falar, obter emprego ou participar da vida política e social da comunidade em que está inserido, não se pode esquecer que em determinadas situações falta ao indivíduo qualquer possibilidade de acesso aos bens que possam suprir as suas necessidades básicas (BERLIN, 2009, p. 217).

Além da educação o Programa em epígrafe vincula o acesso à saúde, pois são condicionalidades do Bolsa Família o cumprimento com os cuidados básicos em saúde, que é seguir o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação. Fator que se mostra determinante à redução dos casos de mortalidade infantil.

Gráfico 2: Mortalidade infantil entre os anos de 1998 e 2008



Fonte: SIS 2009

Conforme dados divulgados pela SIS 2009 a taxa de mortalidade infantil caiu 30% nos últimos dez anos. E ainda continua em decaimento, como bem observado no gráfico acima, em 1998 a taxa de mortalidade estava concentrada em torno de 33,56% em grupos de mil, enquanto no ano de 2008 se encontrava na taxa de 21,59% em cada grupo de mil.

As análises feitas e os estudos como os mencionados só constatarem o que era de se esperar de um sistema de amparo aos pobres, que o são em grande parte em decorrência de um Estado eivado do vício da desigualdade. O PBF veio amenizar, senão eliminar, a densidade dos números que abarrotam a linha da pobreza deste país por meio de alternativas que os levem a graus superiores de educação, níveis mais altos de cultura, a inclusão no seio da sociedade como agentes capazes de suprir a demanda de mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, se estabilizarem num patamar social e econômico digno.

O que se há de observar é que o Programa Bolsa Família irradia seus efeitos sob duas vertentes: a geração do mínimo à subsistência para a parcela pobre da população e resguardar e incrementar o capital humano desses beneficiários.

Nesse sentido, Carlyle (1982, p. 257) assevera ainda que para se poder manter os valores e diretrizes estatais legitimados pela igualdade entre os cidadãos e a liberdade que se propõe é imperioso que se facilite o acesso de todos às virtudes públicas, ou seja, universalizar, portanto, as liberdades socioeconômica, através do acesso à educação de qualidade, saúde e alimentação adequada.

Contudo, para que esse mínimo atinja o grau de 'digno' e essas condicionalidades recaiam com grande influencia sob o futuro profissionalizante desses assistidos, devem ser operacionalizadas, em parceria, ações complementares de melhoria na oferta dos serviços públicos, além de políticas direcionadas especificamente para a capacitação dos pais, ou seja, investimentos sustentáveis na potencialização desse capital humano e diminuição da pobreza em longo prazo.

## CONCLUSÕES

O Estado que, por reflexos de uma história política, econômica e cultural segregacionista ou por um presente repleto de disparidades administrativas e institucionais, não puder dá sentido a seu conceito, nem

efetividade aos seus fundamentos, se perderá em sua inteireza. Logo, não lhe devido desprezar sua obrigação de garantir o exercício pleno da cidadania e a preservação da dignidade humana que representa a principal tarefa do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual atribuir efetividade aos direitos sociais se revela como um dos maiores desafios do Poder Público.

Com o propósito de amenizar os efeitos da desigualdade social e da pobreza o Poder Público tem em mãos as políticas públicas, a exemplo do Bolsa Família que além de aliviar as necessidades imediatas das famílias ainda busca estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e indigência.

A transferência de renda mínima tem como enlace maior amenizar a grande desigualdade na distribuição de rendimentos que assolam o Brasil e possibilitar as famílias carentes acesso ao mínimo vital e indispensável a sua sobrevivência, qual seja a alimentação.

Para o fortalecimento das metas a serem alcançadas pelo programa, este com suas condicionalidades vinculadas à educação e à saúde o que aparenta ser o benefício vantajoso, pois tais condicionalidades reforçam o caráter emancipatório do programa, uma vez que remetem ao Estado o dever de garantir o acesso aos direitos sociais.

Malgrado alguns resultados tímidos, a incorporação da dimensão sócioeducativa tem implementado como contrapartida da educação incrementos ao processo de aprendizagem dos alunos e autoestima dos pais, que vêem nos filhos a perspectiva de melhoria das condições de vida da família.

A educação, a mais impactante das condicionalidades, serve de estrutura à promoção de uma sociedade amparada na inclusão social e equalização de oportunidades, dirimindo o elevado percentual de desigualdade e exclusão sociais que adormecem o país.

Ademais, a educação vem sendo articulada juntamente com outras políticas públicas para incrementar a transferência monetária de renda no combate ao trabalho infantil e acréscimos às condições psicossociais dos bolsistas além da elevação do grau de instrução dos mais pobres, impondo um dilema entre o futuro potencial de renda do jovem e as necessidades imediatas da família

Estado vem exercendo um papel ativo com o objetivo de garantir que todos os cidadãos tenham a oportunidade de aproveitar na plenitude do seu potencial, todos os bens e serviços colocados à sua disposição, independentemente das condições sociais em que estão mapeados.

O Estado em respeito no Princípio da Justiça Social tem a obrigação de garantir e promover a dignidade em favor de todos os cidadãos, a equalização de oportunidades a todos e a redução dos desequilíbrios sociais em favor dos membros mais inferiorizados da comunidade política.

Cabe, então, ante todo o exposto, observar que no Brasil, muito se tem feito, mas ainda está longe de serem alcançados os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e erradicação da pobreza.

## AGRADECIMENTOS

Aos professores orientadores e idealizadores deste projeto, em especial ao Prof. Jailton Macena de Araújo, que de forma singela e catedrática vem norteando nossos estudos e focalizando nossos esforços num caminho que só tende a se alargar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Direito, Poder e Opressão**. Alfa-Omega. São Paulo. 1980.

ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. **Idéias políticas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos direitos humanos: Fundamentos de um ethos de liberdade universal**. Trad. Dankwart Bernsmuller. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CARLYLE, A. J. **La libertad política: historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos**. 1. reimpr. Trad. Vicente Herrero. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982.

- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho. Inclusão social, pobreza e Cidadania. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). **Cultura e atualidade**. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 93-107.
- CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- CHRISTENSON, Reo M. et all. **Ideologias e política moderna**. Trad. Aydano Arruda. São Paulo: IBRASA, 1974.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 3 ed. Revista e Atualizada. Forense. Rio de Janeiro. 2000.
- IBGE. Pesquisa **Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2006)**. IBGE, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 07 jul. 2010.
- IBGE. **Sistemas de Indicadores Sociais (SIS 2009)**. IBGE, 2009. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 08 de jul. 2010.
- LEAL, Mônica Clarissa Hennig. CECATO, Maria Áurea Baroni. RÜDIGER, Dorethée Susanne. **Constitucionalismo Social: o papel dos direitos sociais em tempos de globalização**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
- LIMA JUNIOR, Jayme Benevuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. Atlas. São Paulo 2002.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. Os territórios do direito: reflexões sobre a generalidade e impessoalidade da regra do direito. In: MARQUES, Claudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 62-69.
- NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Prefácio. In: LIMA JUNIOR, Jayme Benevuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Construção conceitual dos direitos humanos. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). **Formação em direitos humanos na universidade**. João Pessoa: UFPB, 2001.