

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENQUANTO INSTRUMENTO EFETIVADOR DOS DIREITOS DA CRIANÇA

THE FAMILY ALLOWANCE AS AN INSTRUMENT OF EFFECTIVATION OF RIGHTS OF CHILDREN

*Matheus Gomes Camacho**
*Priscila Aparecida Ehrlich***

RESUMO

O presente estudo pretende demonstrar os principais aspectos do Programa Bolsa Família, instituído pelo Governo Federal no ano de 2003, que visa à concessão de benefícios financeiros às famílias em situação de pobreza, conforme os critérios previstos na Lei n. 10.836/2004. Esta pesquisa propõe, ainda, a análise da mencionada política pública à luz das diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil. O Programa Bolsa Família tem como objetivo a redução da situação de desigualdade socioeconômica por meio da transferência de renda, mediante a participação dos beneficiários em ações relativas ao acompanhamento nutricional, educacional e de saúde. Para a consecução dos objetivos da pesquisa, utilizou-se o método dedutivo, por meio da revisão bibliográfica de obras de direitos fundamentais e de sociologia, com a finalidade de se demonstrar que o Programa Bolsa Família pode viabilizar a emancipação socioeconômica de brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Bolsa família; Política pública; Pobreza.

* Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (Uenp). Mestrando em Teorias da Justiça e Exclusão Social pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (Uenp). Professor do curso de Direito das Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO). Advogado (OAB/SP). matheus_camacho14@hotmail.com.

** Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas de Ourinhos (FIO). Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Advogada (OAB/SP). Procuradora do município de Ourinhos/SP. priehlich@gmail.com.

ABSTRACT

This article aims to demonstrate the main aspects of the Family Allowance Program, established by the Federal Government in 2003, aimed at granting financial benefits to families in poverty, according to the criteria defined in Law n. 10.836/2004. This research also proposes the analysis of the public policy under the guidelines of the Convention on the Rights of the Child, ratified by Brazil. The Family Allowance Program has such as goal the reduction of the inequality's situation through income transfer with the participation of beneficiaries in the actions relating to nutritional counseling, educational and of the health. To achieve the research objectives, the deductive method was used, through literature review on the fundamental rights and sociology books, in order to demonstrate that the Family Grant Program may facilitate the socio-economic emancipation of Brazilians in social vulnerability situation.

Keywords: Family allowance; Public policy; Poverty.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende analisar o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, originada da conversão em lei da Medida Provisória n. 132, de outubro de 2003, programa de transferência de renda que completou doze anos e ainda suscita questionamentos e críticas nos diversos segmentos sociais acerca de sua eficácia.

O Bolsa Família é uma política pública que visa a possibilitar melhores condições de vida, mediante a transferência de renda, a qual é condicionada ao acompanhamento das ações de saúde, alimentação e educação executadas pelos beneficiários.

O programa propõe uma postura intervencionista do Estado na sociedade brasileira, com o objetivo de minimizar as situações de desigualdade. Fundamenta-se nos princípios constitucionais vigentes no ordenamento pátrio, especialmente o da dignidade da pessoa humana, base axiológica do nosso sistema jurídico.

Sendo assim, o Programa Bolsa Família pretende viabilizar aos beneficiários o acesso às condições mínimas de uma existência condizente com a dignidade da pessoa humana, todavia, enfrenta inúmeros discursos de caráter utilitarista, que se opõem a políticas públicas dessa natureza, pois compreendem cada indivíduo como parte de uma sociedade que busca a maximização do bem-comum, ou seja, que a cooperação social deve visar à soma algébrica em uma sociedade, sendo irrelevante o bem-estar de cada membro individualmente considerado.

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a Lei n. 10.836/2004 perante o ordenamento jurídico brasileiro nesses doze anos desde a sua criação, bem

como delinear a sob a perspectiva da Convenção sobre os Direitos da Criança. Além disso, busca-se demonstrar que o viés utilitarista, ainda presente na sociedade atual, destoa da promoção do mínimo existencial, que deve ser compreendido como inerente à condição de ser humano, razão pela qual deve ser observado pelo Estado, bem como respeitado pelo corpo social, que não raro, imbuído pelo pensamento utilitarista, profere discursos pejorativos ao Bolsa Família, que conferem um cunho assistencialista e populista ao referido programa social.

Sendo assim, é possível afirmar que a transferência de renda viabilizada pelo programa realmente atende às necessidades básicas das crianças do país? O Bolsa Família está em consonância com as diretrizes da Convenção sobre os Direitos da Criança? Há dados contábeis que demonstrem a relação entre o repasse do valor e o cumprimento das condicionalidades? Esses são alguns dos questionamentos mais frequentes e que fomentam esta pesquisa.

Desse modo, este trabalho se justifica pela necessidade de reflexão sobre a eficácia da política pública denominada Programa Bolsa Família como meio de redução das históricas desigualdades econômicas e sociais existentes entre os indivíduos no Brasil, além de ser um mecanismo capaz de proporcionar uma melhor qualidade de vida às crianças. As alterações na estrutura da sociedade, impulsionadas e viabilizadas pelo Estado, por via de consequência, promovem a inclusão daqueles que, provavelmente, em função de diversas razões, permaneceriam em uma situação incompatível com o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto pela Constituição Brasileira de 1988.

Acredita-se que a criação do Programa Bolsa Família, que unificou as políticas estatais existentes, como os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, com a finalidade de garantir uma melhor aplicação dos recursos públicos destinados a projetos sociais, constitui-se em um importante passo para o país, uma vez que torna possível a inserção daqueles indivíduos detentores de ínfimas ou mesmo nulas possibilidades de introduzir-se na dinâmica social em igualdade de oportunidades com os demais membros.

A elaboração deste trabalho teve como parâmetro o método dedutivo, por intermédio de revisão bibliográfica de obras das áreas da teoria dos direitos fundamentais e da sociologia, para, a partir das obras de Ingo Wolfgang Sarlet, Alessandra Gotti, Marco Aurélio Weissheimer, Walquíria Leão Rego e Alessandro Pinzani, compreender como o Programa Bolsa Família pode viabilizar a emancipação socioeconômica de brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

Finalmente, este trabalho visa a refutar a percepção distorcida acerca do Programa Bolsa Família, bem como demonstrar que ele pode ser um instrumento compensatório hábil a reduzir as diferenças sociais e, assim, proporcionar a igualdade entre os brasileiros. Afinal, não apenas pretende corrigir distorções na

distribuição de renda, mas também estimula que os beneficiários direcionem os valores recebidos especialmente para alimentação, saúde e educação, condicionadas estas que se relacionam diretamente com as crianças.

A ALIMENTAÇÃO, A SAÚDE E A EDUCAÇÃO DA CRIANÇA NO DIREITO INTERNACIONAL

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, sendo ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, posteriormente, aprovada pelo Decreto Legislativo n. 28, de 14 de setembro de 1990 e promulgada pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, cujo conteúdo deve ser observado pelo Brasil, prevê que as suas disposições se aplicam a toda a pessoa menor de dezoito anos, dada a condição de ser humano em desenvolvimento. Sobre o tema, assevera Flavia Piovesan:

A Convenção acolhe a percepção do desenvolvimento integral da criança, reconhecendo-a como verdadeiro sujeito de direito, a exigir proteção especial e absoluta prioridade.¹

A mencionada Convenção trata das diretrizes que os Estados signatários devem incorporar à sua atuação administrativa e legislativa, conforme preceitua o artigo 3º, item 2:

Os Estados-partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar, tendo em conta os direitos e os deveres dos pais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis por ela e, para este propósito, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas apropriadas.

Cumprido salientar que o artigo 4º, da Convenção, recomenda que os Estados empreendam todos os seus esforços para a concretização de direitos econômicos, sociais e culturais.

Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas, administrativas, legislativas e outras, para a implementação dos direitos reconhecidos nesta Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados-partes tomarão tais medidas no alcance máximo de seus recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional.

¹ PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 458-459.

Sendo assim, o aludido dispositivo indica que a Convenção sobre os Direitos da Criança reconhece a relevância dos direitos sociais e sinaliza aos Estados a necessidade de adoção de providências que possam concretizar esses direitos, também previstos no artigo 6º, da Constituição Federal. Segundo o referido artigo 6º, integram o rol dos direitos sociais a alimentação, saúde, educação, bem como proteção à maternidade e à infância, dentre outros. Esses direitos também constam da Convenção sobre os Direitos da Criança. Nesse sentido, regulamenta o artigo 24:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança de gozar do melhor padrão possível de saúde e dos serviços destinados ao tratamento das doenças e à recuperação da saúde. Os Estados Partes envidarão esforços no sentido de assegurar que nenhuma criança se veja privada de seu direito de usufruir desses serviços sanitários.
2. Os Estados Partes garantirão a plena aplicação desse direito e, em especial, adotarão as medidas apropriadas com vistas a:
 - a) reduzir a mortalidade infantil;
 - b) assegurar a prestação de assistência médica e cuidados sanitários necessários a todas as crianças, dando ênfase aos cuidados básicos de saúde;
 - c) combater as doenças e a desnutrição dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante, *inter alia*, a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental;
 - d) assegurar às mães adequada assistência pré-natal e pós-natal;
 - e) assegurar que todos os setores da sociedade e em especial os pais e as crianças, conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e das medidas de prevenção de acidentes, e tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para a aplicação desses conhecimentos;
 - f) desenvolver a assistência médica preventiva, a orientação aos pais e a educação e serviços de planejamento familiar.
3. Os Estados Partes adotarão todas as medidas eficazes e adequadas para abolir práticas tradicionais que sejam prejudiciais à saúde da criança.
4. Os Estados Partes se comprometem a promover e incentivar a cooperação internacional com vistas a lograr, progressivamente, a plena efetivação do direito reconhecido no presente artigo. Nesse sentido, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.

Com efeito, a Convenção reconhece a necessidade de se proporcionar uma especial proteção à criança, aqui compreendida como pessoa menor de dezoito anos, por meio da atuação dos Estados signatários no sentido de implementarem políticas capazes de atender aos anseios dessas pessoas em situação de desenvolvimento. Ainda, é a literalidade do artigo 28:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;

b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;

d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;

e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção.

3. Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento.

Desse modo, verifica-se que os direitos sociais previstos na citada Convenção demandam prestações positivas por parte dos Estados, especialmente pela criação de políticas públicas. Os Estados devem observar ao menos o núcleo mínimo existencial – denominado *minimum core obligation*. Esse mínimo existencial refere-se à prestação mínima que um país deve propiciar aos seus cidadãos, é o conteúdo intangível do qual não se pode dispor, sob pena de violação do princípio da dignidade humana. O artigo 2º, 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elucida a questão:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

É relevante assinalar que o mencionado artigo deve ser interpretado sob a ótica do § 10º do Comentário Geral n. 3, para que seja atingida a integral compreensão do tema:

(...) o Comitê entende que corresponde a cada Estado-parte uma obrigação mínima [minimum core obligation] de assegurar a satisfação de, pelo menos, níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos. Assim, por exemplo, um Estado-parte no qual um número significativo de indivíduos esteja privado de uma alimentação adequada, de cuidados médicos essenciais, de abrigo e moradia, ou das mais básicas formas de educação está, *prima facie*, descumprindo as obrigações contidas no Pacto. Se o Pacto fosse lido de um modo a não estabelecer obrigações mínimas [minimum core obligation], seria ele completamente privado de *raison d'être* [razão de ser]. Analogamente, há de se advertir que toda avaliação de um Estado estar cumprindo sua obrigação mínima deve levar em conta também as limitações de recursos que se aplicam ao país de que se trata. O art. 2º (1) obriga cada Estado-parte a adotar as medidas necessárias 'até o máximo de seus recursos disponíveis'. Para que um Estado-parte seja capaz de atribuir a sua incapacidade de assegurar ao menos obrigações mínimas à inexistência de recursos disponíveis, deve demonstrar que todos os esforços foram feitos para usar todos os recursos que estão à sua disposição para satisfazer, com prioridade, aquelas obrigações mínimas.²

Insta ressaltar, ainda, que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU consignou alguns itens que integram o rol de obrigações mínimas do Estado:

- The right of access to health facilities, goods and services on a non-discriminatory basis, especially for vulnerable or marginalized groups;
- Access to the minimum essential food which is nutritionally adequate and safe;
- Access to shelter, housing and sanitation and an adequate supply of safe drinking water;
- The provision of essential drugs;
- Equitable distribution of all health facilities, goods and services.³

Destarte, considerando que o *minimum core obligation* é a prestação mínima que cada Estado deve conferir aos seus cidadãos, deve ser rechaçada qualquer tentativa de retroceder na garantia dos direitos sociais, sendo admitida a sua evolução. Acerca do princípio da vedação do retrocesso, ensina Ingo Wolfgang Sarlet:

² GOTTI, Alessandra. *Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 77.

³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The Right to Health*. Disponível em: <http://www.who.int/hhr/activities/Right_to_Health_factsheet31.pdf?ua=1>. Acesso em: 18/03/2016, p. 25.

- a) princípio do Estado Democrático e Social de Direito – que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, abrangendo a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica;
- b) princípio da dignidade da pessoa humana – que, ao exigir a satisfação de uma existência digna para todos, tem, como efeito, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar;
- c) princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º) –, que abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais;
- d) a proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito não é suficiente para assegurar todas as situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica, que decorre do art. 5º, *caput*, e do princípio do Estado Social e Democrático de Direito;
- e) os órgãos estatais, especialmente em respeito à segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a certa auto-vinculação em relação aos atos anteriores;
- f) negar reconhecimento ao princípio da proibição do retrocesso significaria admitir que os órgãos legislativos dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do constituinte.⁴

À guisa do exposto, os Estados devem atuar de forma a promover uma implementação progressiva dos direitos sociais, especialmente no que diz respeito à alimentação, à saúde e à educação das crianças. Nesse viés, o legislador infraconstitucional brasileiro editou a Lei n. 10.836/2004.

AS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS À ALIMENTAÇÃO, À SAÚDE E À EDUCAÇÃO

Apresentados os principais aspectos do panorama internacional no tocante aos direitos sociais da criança, passa-se a discorrer sobre a necessidade de políticas públicas de transferência de renda, bem como a delinear as condicionalidades impostas pelo Programa Bolsa Família, com a finalidade de demonstrar que a referida política pública está em consonância com os ditames da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Inicialmente, importante ressaltar que as políticas públicas surgem como resposta a uma necessidade da sociedade contemporânea resultante da concen-

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 451.

tração das massas em aglomerados urbanos e do processo de industrialização.⁵ Isso porque o crescimento industrial desenfreado não garantiu o desenvolvimento socioeconômico de toda a população, o que torna imprescindível a atuação estatal voltada para a consecução dos direitos sociais.

Nesse sentido, leciona Eduardo Appio:

As políticas públicas consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição, visando assegurar as condições necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico.⁶

Dessa forma, cabe ao Estado criar meios capazes de efetivar direitos fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade social, as quais, no caso do Programa Bolsa Família, são identificadas pela condição de extrema pobreza, sem acesso a bens básicos. O Estado torna-se, assim, o agente responsável pela implementação dessas ações direcionadas à efetivação de direitos sociais previstos na Constituição Federal. Contudo, não se deve atribuir o caráter de caridade às políticas públicas:

Políticas sociais não devem ser comparadas a meros atos de caridade pública. Elas são antes instrumentos para promover autonomia individual e criar um senso de comunidade, em uma palavra: elas são instrumentos de cidadania (...) Às vezes são justificadas com base na ideia de uma compensação para os indivíduos deixados às margens ou fora do sistema econômico de mercado, que, se o sistema fosse outro, se encontrariam em posição melhor. Ainda que aceitássemos a ideia neoliberal de que ninguém é responsável pessoalmente pelos desequilíbrios e pelas grandes diferenças de riqueza criadas pelo mercado, existe uma responsabilidade coletiva da comunidade perante todos os seus membros, particularmente quando alguns entre eles são prejudicados pelo arranjo socioeconômico que permite a outros indivíduos acumular riquezas.⁷

Destarte, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental que visam a organizar os meios à disposição do Estado para a concretização de objetivos de relevância social, razão pela qual também podem ser definidas como “metas coletivas conscientes”.⁸ De tal sorte que as políticas públicas podem ser caracterizadas como um processo ou conjunto de

⁵ APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 142.

⁶ APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*, p. 143-144.

⁷ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014, p. 87-88.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito.⁹

Nessa seara, o Programa Bolsa Família, política pública implementada pelo Governo Federal, destina-se à concessão de benefícios financeiros às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza ou pobreza, conforme os critérios previstos na Lei n. 10.836/2004. Desse modo, o programa visa a possibilitar melhores condições de vida, mediante a transferência de renda, a qual é condicionada ao acompanhamento da saúde e da alimentação das crianças, bem como da educação das crianças e adolescentes. Essa postura intervencionista do Estado na sociedade brasileira, com o objetivo de minimizar as situações de desigualdade, fundamenta-se nos princípios constitucionais vigentes em nosso ordenamento, em especial o da dignidade da pessoa humana.

A instituição do Programa Bolsa Família unificou os sistemas existentes de transferência de renda às famílias em situação de pobreza. Desse modo, houve a incorporação dos programas sociais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, todos de abrangência nacional, com a finalidade de garantir uma melhor gestão dos recursos públicos destinados às políticas governamentais de transferência de renda e, assim, viabilizar aos cidadãos um maior acesso à alimentação, à saúde, à educação, dentre outros direitos sociais.

Essa integração dos programas sociais do governo federal, especificamente de transferência de renda que, no ano 2004, resultou no Programa Bolsa Família, possibilitou um melhor controle dos valores disponíveis para as políticas públicas. Instituiu-se o critério de renda para a seleção e cadastramentos dos beneficiários, bem como a fiscalização quanto ao cumprimento das condicionalidades, consistentes no acompanhamento do estado nutricional, saúde e frequência escolar das crianças e adolescentes integrantes das famílias assistidas, tudo sob pena de advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do recebimento do benefício em caso de não observância das contrapartidas previstas.

É importante enfatizar que embora a Lei n. 10.836/2004 e o Decreto n. 5.209/2004 não definam como o benefício deverá ser aplicado, a manutenção do pagamento é condicionada à participação do titular do benefício em ações de acompanhamento à saúde e desenvolvimento nutricional dos filhos, além de matrícula e frequência escolar. Nessa perspectiva, asseveram Jordana Carlos de Mendonça e Luciane Martins de Araújo:

O PBF é preferencialmente de titularidade da mulher e é chamado de benefício condicionado, pois seu pagamento é vinculado à participação de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos das titulares do benefício, bem como vincula-se à matrícula e a frequên-

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 264.

cia regular dessas crianças na escola e na participação em ações de educação alimentar, eventualmente promovidas, conforme prevê o art. 3º da Lei n. 10.836/04.¹⁰

Convém notar, outrossim, que embora o programa social em questão seja objeto de diversas críticas de juristas e leigos, principalmente no que se refere à dificuldade de o Poder Público fiscalizar o cumprimento dos requisitos para a concessão e continuidade dos benefícios, há que se ponderar que o Bolsa Família não se apresenta como um programa de transferência de renda consolidado, mas sim como uma proposta para a redução da desigualdade e promoção da inclusão social, mediante uma atuação do Estado. Tal política pública viabiliza a concretização dos direitos sociais devido ao fato de não caracterizar mera transferência indiscriminada de benefício monetário, mas sim um instrumento de incentivo à melhoria da alimentação, saúde e educação dos beneficiários, buscando assegurar o mínimo existencial contido no artigo 6º, da Constituição Federal.

É importante destacar que as políticas públicas objetivam o desenvolvimento humano, compreendido como a ampliação das escolhas individuais por meio da oferta de oportunidades. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.¹¹

¹⁰ MENDONÇA, Jordana Carlos de; ARAÚJO, Luciane Martins de. Programa Bolsa Família: méritos e críticas – uma análise com base na teoria de Amartya Sen. In: SÉGUIN, Elida; SOARES, Evanna; CABRAL, Lucíola. *Temas de discriminação e inclusão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 144.

¹¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. *O que é desenvolvimento humano*. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/idh/0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 07/11/2016.

Sendo assim, a análise do desenvolvimento humano não se restringe ao aspecto econômico, pois há a necessidade de se verificar o progresso do país em três dimensões: renda (*per capita*), saúde (expectativa de vida) e educação (taxa de alfabetização e de matrículas). A análise conjugada desses três critérios consiste no IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, cujo incremento pode ocorrer pelo engajamento em políticas públicas pelo país, a exemplo do Programa Bolsa Família.

Os aspectos para a aferição do índice de desenvolvimento humano de uma nação estão diretamente relacionados às características do Bolsa Família, uma vez que este condiciona o benefício monetário à execução de ações atinentes à educação (matrícula e frequência escolar) e saúde (vacinação e acompanhamento nutricional). Por óbvio, a política pública em questão não é capaz de, por si só, promover a elevação do IDH do Brasil, mas é inegável que a sua execução pretende promover o desenvolvimento humano.

Nesse viés, a Organização das Nações Unidas publicou um relatório de desenvolvimento humano, no ano de 2015, no qual exaltou a relevância do Bolsa Família:

Despite initial concerns that cash transfers to poor households could risk a decline in their labour supply and employment rate, the experience has been more encouraging. Bolsa Família has enabled an increase in the employment rate of the economically active population, a reduction of inactivity and informality rates, an increase in the proportion of workers contributing to social security and an increase in the average hourly wage for the primary occupation.¹²

Mister consignar que as críticas tecidas ao Programa Bolsa Família geralmente mostram-se destrutivas, pois somente apontam as falhas na fiscalização do cumprimento das condicionalidades, sem, todavia, indicar meios capazes de solucionar esses problemas. A respeito da ênfase conferida às falhas dessa política pública, retrata Marco Aurélio Weissheimer:

Abrir janelas de oportunidade para a população. Essa é uma boa síntese do espírito do Programa Bolsa Família. Infelizmente, desde o seu lançamento, o programa não teve, por parte da mídia brasileira, uma cobertura preocupada em constatar se essas janelas estavam, de fato, se abrindo. A maior parte das matérias tratou de destacar irregularidades na execução do programa, como o reconhecimento de benefícios por pessoas não habilitadas a tal. O impacto do programa sobre o seu pú-

¹² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2015*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf>. Acesso em: 08/11/2016, p. 170.

blico-alvo recebeu menos destaque. Curiosamente, as melhores matérias nesse sentido vieram do exterior. Um caso paradigmático sobre isso foi a reportagem publicada pela revista *The Economist*, em sua edição de 27/09/2005. ‘Os governos democráticos da América Latina começaram a produzir grandes e inovadores esforços para tratar da pobreza’, afirmou a respeitada revista inglesa de economia e política. Esses esforços, acrescentou, ‘se baseiam em programas que oferecem às famílias pobres pagamentos em dinheiro mediante a condição, por exemplo, da manutenção das crianças na escola ou da realização de exames de saúde com regularidade’ (...). A matéria intitulada “Pobreza na América Latina – Nova abordagem sobre um problema antigo” teve pouca repercussão no Brasil, limitando-se a rápidas citações em alguns jornais.¹³

Essa tentativa estatal de interferir na ordenação social com o intuito de ampliar a proteção dos cidadãos e corrigir distorções na distribuição da renda nacional vai ao encontro do estipulado na Convenção sobre os Direitos da Criança. Isso porque a Exposição de Motivos n. 47, da Medida Provisória n. 132/2003, convertida na Lei n. 10.836/2004. Consta do texto legal:

O Programa Bolsa Família tem como objetivo básico combater a fome e a pobreza, dando condições para que as famílias atendidas enfrentem sua situação de vulnerabilidade, tanto por meio de um benefício monetário que visa ao atendimento de suas necessidades básicas, quanto pelo estabelecimento de condicionalidades que induzem o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. O Programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda, provocar impacto no plano local.

Com relação à eficácia, o texto da Exposição de Motivos da mencionada lei demonstra que há instrumentos para coibir a utilização inadequada do benefício, são as denominadas condicionalidades. Conforme a literalidade da Exposição de Motivos:

A unificação dos procedimentos de gestão e execução dos atuais programas de transferência de renda representa uma medida fundamental para a implementação dessa nova abordagem no combate à pobreza. Com efeito, o Bolsa Família, além de promover a transferência direta de renda, contempla mecanismos que introduzem a possibilidade de emancipação sustentada de seus beneficiários, por meio das chamadas “con-

¹³ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 47-48.

dicionalidades”. Dessa forma, o Programa vincula cada fator de vulnerabilidade a uma “contrapartida social” da família, chamada de “condicionalidade”. O cumprimento pelos membros da família dessas condicionalidades representa uma alternativa concreta para sua emancipação socioeconômica.

O artigo 3º, da Lei n. 10.836/2004, estabelece em que consistem as condicionalidades:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do *caput* do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do *caput* do art. 24 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

De tal sorte que as condicionalidades estabelecem que os alunos de 6 até 15 anos necessitam estar presentes em pelo menos 85% das aulas, ao passo que com os jovens de 16 e 17 anos o percentual de frequência exigido é de 75%. Caso a frequência esteja aquém dos limites legais, a família é advertida e, na hipótese de a situação de ausência persistir, o benefício é suspenso ou, excepcionalmente, cancelado, o que apenas ocorre após a família beneficiária ter sido avaliada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, tendo em vista que o objetivo primordial do programa é possibilitar o acesso dos cidadãos aos direitos básicos, afastando-os da condição de vulnerabilidade social.

No tocante ao direito à saúde, as crianças devem realizar o acompanhamento do seu desenvolvimento, mediante vacinação e avaliação nutricional. As gestantes devem efetuar o pré-natal e comparecer às consultas médicas. Nesse sentido, disciplina o artigo 27, do Decreto n. 5.209/2004:

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei n. 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

I – estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e

II – identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Dessa forma, o Programa Bolsa Família se apresenta como um instrumento que viabiliza aos beneficiários o acesso a oportunidades de inclusão social, por meio do cumprimento das condicionalidades impostas pela lei, atinentes ao acompanhamento da saúde, alimentação e educação, a fim de que seja alcançado um patamar mínimo de dignidade, objetivo precípua da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Não se pode olvidar que o Programa Bolsa Família apresenta um caráter temporário, uma vez que o intuito da política pública em exame é que os beneficiários empreguem o valor auferido mensalmente em despesas que estejam relacionadas à promoção de uma melhor qualidade de vida para cada um, contrapondo-se ao discurso utilitarista, que foca na maximização do bem-estar coletivo e pretere a valorização das necessidades básicas de cada indivíduo.¹⁴ Segundo Walquiria Leão e Alessandro Pinzani:

O BF prevê uma contrapartida desse tipo, ao vincular o pagamento do valor da bolsa à frequência escolar e à vacinação das crianças. Somos da opinião de que essas contrapartidas possuem caráter republicano e contribuem para o processo de formação de cidadãos e indivíduos responsáveis perante sua comunidade política.

Qualquer solução diferente da distribuição de uma renda monetária poderia ser classificada como assistencialista e até paternalista. Naturalmente, é possível haver situações emergenciais nas quais pode ser necessário distribuir diretamente bens materiais como comida, abrigos etc. Contudo, afora esses casos particulares, a intervenção estatal deveria ser mais pessoal possível. Distribuir renda monetária aos indivíduos visa precisamente emancipá-los não somente da miséria ou da pobreza, mas também de um ambiente social que pode ser causa ulterior de sofrimento.¹⁵

Desse modo, o objetivo do Bolsa Família não constitui uma renda mensal permanente, mas apenas um auxílio para a superação da situação de vulnerabilidade social:

¹⁴ O jusfilósofo rechaça a concepção utilitarista de justiça na medida em que não admite a imposição de sacrifícios ou a supressão de direitos em benefício do corpo social, haja vista que “cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar” (RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 4).

¹⁵ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, p. 78-79.

Na descrição dos eixos do PBF é bem clara a necessidade de transferência de renda para que seus beneficiários superem a situação de vulnerabilidade, não adotando a intenção de prover uma renda ou aumento real de massa salarial. Esta questão é perfeitamente descrita no estudo de Suplicy (2002), em seu livro *Renda Básica de Cidadania – A entrada é pela Porta*, onde perpetua que a transferência de renda deve ser provida de um valor que proporcione aos beneficiários subsídios para suas necessidades básicas, ao mesmo tempo em que não lhe encoraje a manter-se no programa por um longo período.¹⁶

Com efeito, o Programa Bolsa Família tem por finalidade associar a transferência do valor auferido ao acesso aos direitos à saúde, à alimentação e à educação. Desse modo, trata-se uma política pública que deve ser considerada como um meio para a emancipação dos beneficiários e não como um mero mecanismo de repasse de verbas, sem que haja uma fiscalização sobre como os recursos estão sendo utilizados e a quais fins se destinam. O programa pretende efetivar a inserção social daqueles que dele participam, notadamente protegendo os direitos das crianças. A propósito, é a lição de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani:

Ao incluir o beneficiário no corpo dos cidadãos, promove nele um sentimento de identificação com a nação, devido ao reconhecimento de sua pessoa por parte das instituições políticas do Estado. Suas necessidades se tornam objeto de direitos, cuja satisfação ele pode exigir do poder público. Em contrapartida, exige-se dele que assuma suas responsabilidades perante a comunidade política e o próprio Estado. Assim, ocorre o aprendizado da cidadania em uma dupla dimensão: a do sujeito de direitos e a do sujeito de deveres. As duas dimensões são necessárias para que os indivíduos se considerem cidadãos, isto é, membros ativos do corpo político, e não meros clientes que recebem passivamente os serviços oferecidos pelo Estado.¹⁷

É evidente que o Programa Bolsa Família não foi criado exclusivamente para as crianças, no entanto, é inegável que elas são as principais favorecidas, tendo em vista que as condicionalidades estão essencialmente vinculadas ao seu acompanhamento nutricional, de saúde e de frequência escolar. Corroboram o alegado as percepções desses autores:

Mesmo não tendo sido criado exclusivamente para elas, é importante enfatizar que o desenho do PBF previa que as crianças fossem benefi-

¹⁶ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016, p. 91-92.

¹⁷ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, p. 83.

ciadas com o acesso à escola e com os serviços de saúde, na forma das condicionalidades. Em certo sentido, as crianças eram percebidas como receptoras ‘passivas’ da política de educação e saúde. Obviamente, os responsáveis legais pelo cumprimento das condicionalidades são seus pais, mais comumente suas mães. No entanto, as crianças parecem ter abraçado a responsabilidade por sua própria escolarização e pela consequente garantia de recebimento do benefício.¹⁸

Com a finalidade de demonstrar os resultados positivos alcançados pelos beneficiários do Bolsa Família, é imprescindível a análise da relação entre o repasse da renda pela política pública e o IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. O IFDM avalia, com igual ponderação, as três principais áreas de desenvolvimento humano “Emprego e Renda”, “Educação” e “Saúde”.¹⁹ Consoante a pesquisa:

A relação entre o repasse do PBF e o IFDM saúde mostrou que 34% dos municípios obtiveram coeficiente de correlação muito forte positiva, que corresponde a 68 municípios de uma amostra de 196. Quando ampliamos esta análise para coeficientes muito forte positivo, forte positivo e moderada positivo este número sobe para 75% dos municípios, destacando uma relação positiva entre repasse do PBF e o IFDM saúde (...) Neste contexto há evidências para dizer que as condicionalidades do PBF nas questões da Saúde (pré-natal assistido – alimentação materna – acompanhamento nutricional de crianças até 7 anos), interferem de forma positiva no índice de desenvolvimento municipal, aqui medidos pelo IFDM.²⁰

No tocante à educação, os resultados também se mostram positivos:

Analisando a variável educação, verificou-se que 80% dos municípios tem coeficientes de correlação entre moderado, forte e muito forte, evidenciando uma relação positiva entre o IFDM educação e o repasse do PBF. Explorando os eixos que compõem o PBF, na área da educação, encontram-se as condicionalidades de matrícula e frequência escolar de crianças das famílias beneficiadas, sendo este quesito também contemplado no levantamento do IFDM educação, mostrando assim, que este impacto estatístico positivo pode guardar tendências qualitativas de causa efeito.²¹

¹⁸ PIRES, Flávia Ferreira; FALCÃO, Christiane Rocha; SILVA, Antonio Luiz da. O Bolsa Família é direito das crianças: participação social infantil no semiárido nordestino. *Revista Teoria e Sociedade*. Minas Gerais, edição 22.1, p. 141-167, jan./jun. 2014, p. 145.

¹⁹ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 57.

²⁰ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 90-91.

²¹ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 94.

Convém ressaltar que o fato de o Programa Bolsa Família ser um instrumento de cunho transitório que visa a promover a autonomia individual dos beneficiários e resguardar direitos sociais como alimentação, saúde e educação, refuta as críticas no sentido de que essa política pública é ineficaz e que deveria ser extirpada. Isso porque extinguir o Programa Bolsa Família iria na contra-mão da tendência internacional de incentivar os países a criarem políticas públicas para a promoção e efetivação dos direitos sociais, notadamente das crianças. Acerca da utilização do benefício em favor das crianças, é imprescindível consignar:

Na maioria das entrevistas com as famílias foi corrente a declaração de mães e pais de que a escolarização das crianças é uma questão central para a família, e de que o recurso do Bolsa Família é “para” ou “da” criança. A priorização nos alimentos para criança e itens para seu consumo evidencia essa centralidade da criança nas questões relacionadas ao orçamento familiar. As crianças parecem compreender seu lugar nesses arranjos, porém afirmam a importância da coletividade familiar. Isso se deve ao conhecimento acurado por parte das crianças da precária realidade financeira de suas famílias. Frente à necessidade, o recurso é dividido entre todos os membros familiares, mas há o reconhecimento, por parte das crianças e dos adultos, de que esse dinheiro é idealmente das crianças, uma vez que é a criança quem o ganha, através da sua frequência à escola.²²

É muito oportuno acentuar que a relação entre dinheiro e autonomia individual tem o condão de modificar o panorama de vulnerabilidade social, pois o cidadão é capaz de se inserir em situações emancipatórias, tais como a aquisição de materiais escolares, de gêneros alimentícios com maior valor nutricional, a busca de qualificação profissional etc. Consoante os autores:

No ato da compra de bens particulares necessários à sua sobrevivência, o indivíduo realiza primeiro sua reprodução como ser humano, mas, ao mesmo tempo, se insere em relações sociais mais amplas, plenas de contradições, mas também potencialmente emancipatórias. Em outras palavras, tais relações sociais trazem em suas entranhas tanto potencialidades libertárias quanto novas formas de opressão, que, contudo, não discutiremos aqui, já que para nossos fins é suficiente apenas destacar as possibilidades liberadoras que o acesso à renda em dinheiro abre aos indivíduos.²³

²² PIRES, Flávia Ferreira; FALCÃO, Christiane Rocha; SILVA, Antonio Luiz da. O Bolsa Família é direito das crianças: participação social infantil no semiárido nordestino, p. 155.

²³ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, p. 181-182.

Nessa perspectiva, a capacidade de escolha que o Bolsa Família proporciona, ao transferir renda para a aquisição de bens essenciais ao núcleo familiar, repercute na sociedade local:

Na questão econômica, pode-se considerar que os recursos direcionados ao Bolsa Família desencadeiam um processo de consumo, beneficiando não somente as famílias do programa, mas também toda economia local (...). O aumento na demanda de consumo movimenta a indústria, o comércio, a prestação de serviços; que por sua vez geram emprego, renda e aumentam a arrecadação de impostos formando um ciclo econômico virtuoso em toda cadeia produtiva, como daquelas vinculadas ao consumo dos trabalhadores e dos demais segmentos da população que aumentaram sua renda.²⁴

Não obstante as deficiências estruturais da referida política pública, especialmente no que se refere ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, é inegável a sua relevância para a fomentação da economia local. Segundo o autor:

É importante que o programa continue passando por um processo de melhoria, observando a eficiência da sua aplicação, o acompanhamento e a fiscalização dos beneficiários, a ampliação e o atendimento as famílias que estejam realmente em situação de risco. Contudo, a importância que o Bolsa Família tem nas economias locais devem ser consideradas acima de tudo, pois estes recursos movem os outros setores e geram emprego, renda e desenvolvimento.²⁵

É mister consignar que para haver a efetiva emancipação socioeconômica os beneficiários não basta o investimento em políticas públicas de transferência de renda, mas também a implantação de métodos capazes de oferecer saúde e educação de qualidade para toda a demanda advinda do Bolsa Família, bem como a criação de oportunidades de emprego. Nesse viés, o autor realiza a seguinte ressalva:

Os achados do presente estudo estão alinhados quando a sensibilidade da variável educação aos repasses do PBF, porém todos os estudos descritos acima, alertam para a questão qualitativa importante: houve impacto na educação aumentando a frequência escolar, porém as escolas não estão preparadas para receber essa demanda, destacando que o impacto pode ser apenas quantitativo, e não qualitativo.²⁶

²⁴ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 53.

²⁵ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 54.

²⁶ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 98.

Nessa perspectiva, insta ressaltar que muitas das críticas ao Programa Bolsa Família fundam-se nas dificuldades que os beneficiários possuem para alcançar a emancipação socioeconômica. Contudo, as deficiências estruturais do Estado não devem ser utilizadas como motivo para extinguir políticas públicas de transferência de renda, pois o que se deve buscar são meios de promover a inserção dos beneficiários por meio da saúde, educação e emprego, mediante uma concomitante melhoria na gestão estatal. Segundo o autor:

Na variável saúde o presente estudo encontrou forte relação em 8 das 10 mesorregiões do Paraná, mostrando também uma sensibilidade quanto ao repasse do PBF. Nesta mesma direção corrobora com estudos empíricos realizados que declararam impacto do PBF nos índices de saúde de beneficiários. O estudo de Bogoni (2011) trouxe também o aspecto qualitativo, onde verifica a dificuldade de absorção das condicionalidades do eixo saúde, como pré-natal, acompanhamento nutricional e exames preventivos. Neste contexto, esta pesquisa também conseguiu evidenciar, quando na mensuração da eficiência no ano de 2013, em específico a variável saúde, que vários municípios apresentaram correlações negativas, ou seja, variável sensível ao repasse do PBF de forma reversa (*maior repasse do PBF, menor índice IFDM Saúde*). O que pode explicar esta relação adversa, é que municípios podem não ter estrutura para atender as condicionalidades do programa, neste sentido quanto maior repasse do PBF o município tem que dispor de uma maior estrutura para atender a demanda das condicionalidades, não proporcionando esta estrutura, não terá condições de prestar o serviço corretamente, impactando em baixo índice de desenvolvimento municipal.²⁷

Cumpre enfatizar que os argumentos empregados para criticar o Programa Bolsa Família estão fundamentados na estigmatização do pobre como o único responsável pela sua situação de miséria. Nessa seara, asseveram os pesquisadores:

No caso brasileiro, o debate sobre o Bolsa Família é um bom exemplo de repetição histórica do preconceito e da força dos estereótipos. Nos mais variados ambientes sociais os pobres são acusados de preferir viver do dinheiro da bolsa, em vez de trabalhar; de fazer filhos para ganhar mais dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça etc. Essas acusações estereotipadas provêm, na maioria dos casos, de pessoas que não dispõem de informações sobre o programa (...) Esse tipo de argumento é muito comum no discurso público geral, no qual não se admite que os pobres possam não ser responsáveis por sua situação.²⁸

²⁷ DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*, p. 94.

²⁸ REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*, p. 233-234.

Insta frisar que desconsiderar os avanços realizados pelo Programa Bolsa Família na erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, apenas mantendo o enfoque em suas deficiências estruturais, torna inócuo o compromisso assumido internacionalmente no que diz respeito à proteção dos direitos da criança. Arrematam os autores:

De acordo com as respostas das crianças participantes dos grupos focais, ficou claro que para a maioria o PBF é uma “ajuda” para toda a família, e que sua aplicabilidade é principalmente para “as coisas de dentro de casa”, como a compra de alimentos, pagamento de contas, aquisição de roupas e calçados. Segundo as crianças, o Bolsa Família é bom “porque o dinheiro serve para toda a família”. “A ajuda do governo” serviria então, principalmente, como ampliação das possibilidades de aquisição de alimentos e manutenção da casa. Em paralelo, o recurso é usado pela família na aquisição de itens para as crianças, como comidas especiais, material escolar, roupa e calçados. Sebastião, 11 anos de idade, na sua redação¹⁴, ilustra a importância do benefício para sua família, ao mesmo tempo em que deixa evidente a prioridade infantil no que diz respeito aos gastos: “O Bolsa Família é uma boa ajuda para a minha família e a minha educação. Traz para minha casa uma grande alegria, nunca nos faltou nada, e ainda deu para comprar minha bicicleta e pagar as contas. Meu material escolar foi comprado com o dinheiro do Bolsa Família, também comprei roupas e calçados.”²⁹

Por derradeiro, cumpre ressaltar que as políticas públicas de transferência condicionada de renda também estão presentes em países da América Latina, dado o semelhante contexto histórico de desigualdade socioeconômica.

POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO PARAGUAI

A análise dos principais aspectos da política pública similar ao Bolsa Família, implementada no Paraguai, permite a constatação de condicionalidades relacionadas à saúde, alimentação e educação das crianças.

Tekoporã

O Paraguai possui o Programa *Tekoporã*, cujo significado é viver bem, em guarani. A política pública foi criada em 2005, regulamentada por meio da edição do Decreto n. 1.928, de 28 de abril de 2009 e integra o *Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades”* criado pelo país. Segundo o mencionado decreto:

²⁹ PIRES, Flávia Ferreira; FALCÃO, Christiane Rocha; SILVA, Antonio Luiz da. O Bolsa Família é direito das crianças: participação social infantil no semiárido nordestino, p. 159.

Que el Programa Tekoporā tiene como misión mitigar a las condiciones desfavorables de la población en extrema pobreza, mediante la entrega de bonos solidarios a cambio de corresponsabilidades encaminadas al fortalecimiento del capital humano. Así, trata de mejorar las oportunidades de toda la población, con énfasis en los niños, niñas y mujeres embarazadas, tendiente a una igualdad de oportunidades sociales, promoviendo el acceso a la educación, la salud, la alimentación, y el mejoramiento de la calidad de participación en el entorno comunitario.³⁰

O suporte estatal às famílias beneficiárias visa a propiciar melhores condições de alimentação, saúde e alimentação, tal como tem por objetivo o Bolsa Família no Brasil. No entanto, o *Tekoporā* apresenta-se mais abrangente, pois a gama de beneficiários inclui os idosos e as pessoas com deficiência:

El Programa Tekoporā está orientado a la inclusión de los sujetos sociales a través de un incentivo de transferencia para el ejercicio de sus derechos, dirigido a los hogares en situación de extrema pobreza del área urbano-rural, que busca garantizar principalmente el acceso a salud, educación y seguridad alimentaria de los niños, las mujeres embarazadas, los adultos mayores y las comunidades indígenas.³¹

Segundo dados do site, os beneficiários são famílias em condições de pobreza extrema constituídas por gestantes, viúvos, idosos ou crianças e adolescentes até os 18 anos de idade, além dos indígenas e pessoas com deficiência. No panorama brasileiro, o Programa Bolsa Família não contempla de forma expressa na legislação pertinente as categorias dos idosos e pessoas com deficiência, no entanto, eles podem receber o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

É mister ressaltar que o benefício é denominado *TMC – Transferencia Monetaria con Corresponsabilidad* e entregue às famílias selecionadas pela *Secretaría de Acción Social*. Esse valor permite a imediata aplicação em despesas básicas, bem como busca a promoção socioeconômica dos beneficiários, tal como se verifica nos moldes da política pública brasileira. Nesse sentido, informa a *Secretaría de Acción Social*:

Las TMC's, ofrecen un alivio inmediato a la extrema pobreza, acompañado de un proceso que posteriormente permite crear capacidades de trabajo familiar y comunitario, de participación y sobre todo posibilita el corte intergeneracional de la pobreza en las familias cuyos niños/as y

³⁰ SANTOS, Murilo Angeli Dias dos; EHRLICH, Priscila Aparecida. O Programa Bolsa Família: válido, legítimo e eficaz. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. *Políticas públicas: da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos*. Birigui: Boreal Editora, 2011, p. 333.

³¹ UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Manual para Facilitadores/as Comunitarios*, p. 5. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/py/download/Facilitadores.pdf>>. Acesso em: 09/11/2016.

adolescentes estudian y tienen la oportunidad de concluir la formación mediante la educación pública y propicia mejores posibilidades para el un futuro laboral de los mismos.³²

No tocante às condicionalidades ou corresponsabilidades, termo utilizado pelo programa paraguaio, há o acompanhamento do Estado quanto às ações atinentes à alimentação, saúde e educação, as quais possibilitam uma melhor qualidade de vida, que é o objetivo do presente programa social, por meio da efetiva orientação por parte do Poder Público, de modo à melhor utilização do benefício recebido. De acordo com a *Secretaría de Acción Social*:

Acompañamiento familiar a través de agentes de apoyo llamados “*Guías familiares*”, que visitan los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias y para brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como a los hábitos de higiene, consejos para mejorar la disponibilidad de alimentos y para mejorar la salud y a la vez oficiar de gestores del acceso de las familias a los diversos servicios públicos.³³

Com efeito, as condicionalidades consistem no controle do crescimento e a vacinação de crianças e adolescentes, realização do exame pré-natal pelas gestantes, acompanhamento da saúde dos idosos e das pessoas com deficiência. Na educação, impõe-se a matrícula e a frequência regular de crianças e jovens, além da participação dos adultos em programas de alfabetização.

Desse modo, verifica-se que os critérios aplicados pelo Bolsa Família não destoam dos presentes nas políticas públicas adotadas em países com realidade semelhante à brasileira. As condicionalidades, em ambos os casos, visam ao acesso aos direitos sociais.

Portanto, a presente pesquisa demonstrou que a análise do tema sob uma perspectiva totalmente apartidária e desvinculada dos preconceitos e discursos carentes de substratos jurídicos, sociológicos e filosóficos possibilita a constatação de que o Programa Bolsa Família se coaduna com as disposições da Convenção sobre os Direitos da Criança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, verificou-se que o Programa Bolsa Família está em consonância com o estipulado na Convenção sobre os Direitos da Criança, pois o Brasil

³² PARAGUAY. Secretaría de Acción Social. *Guía familiar* – facilitador comunitario, p. 1. Disponível em: <http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/Guia_Fliar_BASESYCONDICIONES_Abril2014_p3w421ni.pdf>. Acesso em: 09/11/2016.

³³ PARAGUAY. Secretaría de Acción Social. *Guía familiar* – facilitador comunitario, p. 1.

criou essa política pública de transferência condicionada de renda com o intuito de minimizar a situação de desigualdade socioeconômica e resguardar os direitos sociais, especialmente das crianças, dadas as condicionalidades relacionarem-se, em sua maioria, a acompanhamento nutricional, de saúde e de frequência escolar, objetivo que tem sido alcançado, proporcionando uma melhor qualidade de vida às crianças.

Por óbvio, a reforma da estrutura socioeconômica vigente não ocorre pela mera concessão de benefícios financeiros, mas por meio da aplicação dos valores recebidos em alimentação, saúde e educação, pois é a partir destes que as famílias terão uma vida digna. Desse modo, os benefícios obtidos contribuem para a promoção da igualdade, o respeito à individualidade, o atendimento às condições essenciais de vida dos núcleos familiares e o adequado desenvolvimento das crianças.

No tocante à análise da relação entre o repasse da renda pela política pública e o IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, verificou-se que houve um incremento na frequência escolar, na quantidade de matrículas, além da busca pelo exame pré-natal e pelo acompanhamento nutricional das crianças. Vale destacar, ainda, que alguns municípios não obtiveram índices de desenvolvimento satisfatórios em virtude da insuficiência estatal para atender a toda a demanda promovida pelo Programa Bolsa Família.

Não se pretende negar a existência de deficiências estruturais no Programa Bolsa Família, principalmente na efetiva fiscalização quanto à observância das contrapartidas estabelecidas para o recebimento dos benefícios. Contudo, não deve haver o apego exclusivo a esse aspecto falho do Programa Bolsa Família e depreciar os resultados desde a sua implementação. É cediço que o programa em questão não possui condições, sozinho, de reverter o histórico cenário de desigualdade social que assola o Brasil, entretanto, é irrefutável o seu caráter emancipatório para inúmeras crianças, que podem ter acesso a uma melhor alimentação, ao acompanhamento de seu crescimento, à possibilidade de aquisição de materiais escolares, por exemplo.

Dessa forma, uma avaliação mais criteriosa para a seleção dos beneficiários, com a inserção de outros dados relevantes no Cadastro Único, além da renda mensal *per capita* e faixa etária dos componentes da família, tais como a situação da habitação em que esses indivíduos residem, análise das condições de saúde dessas pessoas, aliada à disponibilização de profissionais capacitados que visitem as residências, constatem o cumprimento das condicionalidades e orientem as famílias quanto à alimentação, saúde, educação e acesso aos serviços públicos podem conduzir ao aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família.

Portanto, verifica-se que o legislador infraconstitucional brasileiro, ao editar a Lei n. 10.836/2004, atuou em conformidade com o âmbito internacio-

nal, o que confere ainda maior relevância às políticas públicas de transferência condicionada de renda como instrumentos de efetivação dos direitos sociais, mediante a ruptura do ciclo de pobreza, tornando possível a promoção da cidadania.

REFERÊNCIAS

- APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2009.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16/03/2016.
- BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. *Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 15/03/2016.
- BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. *Promulga o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 16/03/2016.
- BRASIL. Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. *Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 15/03/2016.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 15/03/2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Programa Bolsa Família*. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 09/11/2016.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- DINIZ, Luciano Matias. *Avaliação de desempenho no setor público: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal*. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- DINIZ, Simone. *Crítérios de justiça e programas de renda mínima*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a12.pdf>>. Acesso em: 16/03/2016.
- GOTTI, Alessandra. *Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MENDONÇA, Jordana Carlos de; ARAÚJO, Luciane Martins de. Programa Bolsa Família: méritos e críticas – uma análise com base na teoria de Amartya Sen. In: SÉGUIN, Elida; SOARES, Evanna; CABRAL, Lucíola. *Temas de discriminação e inclusão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 144.

PARAGUAY. Secretaría de Acción Social. *Guía familiar: facilitador comunitario*. Disponível em: <http://www.sas.gov.py/archivos/documentos/Guia_Fliar_BASESYCONDICIONES_Abril2014_p3w421ni.pdf>. Acesso em: 09/11/2016.

PARAGUAY. Secretaría de Acción Social. *Tekoporã*. Disponível em: <<http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopora.html>>. Acesso em: 09/11/2016.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Flávia Ferreira; FALCÃO, Christiane Rocha; SILVA, Antonio Luiz da. O Bolsa Família é direito das crianças: participação social infantil no semiárido nordestino. *Revista Teoria e Sociedade*. Minas Gerais, edição 22.1, p. 141-167, jan./jun. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. *O que é desenvolvimento humano*. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 07/11/2016.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014.

ROCHA, Sonia. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?* São Paulo: Elsevier, 2013.

SANTOS, Murilo Angeli Dias dos; EHRLICH, Priscila Aparecida. O programa Bolsa Família: válido, legítimo e eficaz. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. *Políticas públicas: da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos*. Birigui: Boreal Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2015*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf>. Acesso em: 08/11/2016.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Manual para facilitadores/as comunitários*. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.py/download/Facilitadores.pdf>>. Acesso em: 09/11/2016.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The Right to Health*. Disponível em: <http://www.who.int/hhr/activities/Right_to_Health_factsheet31.pdf?ua=1>. Acesso em: 18/11/2016.

Data de recebimento: 30/05/2016

Data de aprovação: 03/11/2016