

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Carla Beatriz Petter¹

Fabiano Fonseca²

Rosane Dewes³

Carlos Henrique Mallmann⁴

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. 3 DIREITOS SOCIAIS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. 4 APLICABILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS. 5 O BOLSA FAMÍLIA SOB PERSPECTIVAS NACIONAIS E LOCAIS. 6 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS

RESUMO: Trata o artigo de uma análise sobre o Programa Bolsa Família como uma política pública de acesso e efetivação dos direitos sociais. Tem como propósito, ensejar uma reflexão sobre o combate às desigualdades sociais presentes no Brasil. Justifica-se na ideia de o assunto conter relevância no âmbito jurídico, uma vez que a constituição traz consagrados os direitos sociais fundamentais, os quais precisam de ações positivas do Estado para sua concretização. Concluída com auxílio de leituras de cunho jurídico e social, a pesquisa foi basicamente bibliografada. Observou-se que os programas sociais, como o Bolsa Família, além de minorar as desigualdades sociais, possibilitam condições mínimas de sobrevivência.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Garantias e efetividade. Bolsa Família

1 INTRODUÇÃO

Conquistas de movimentos sociais, os direitos sociais foram sendo reconhecidos e consagrados em declarações, pactos e, atualmente, na Constituição da República de 1988, que os tem elencados em seu artigo 6º, como fundamentais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os direitos fundamentais, no que tange a sua eficácia, são temas de grandes discussões. Sua principal relevância versa sobre o fato de serem constituídos de um conjunto de garantias mínimas que condicionem uma existência digna a todo ser humano. Conteúdo essencial do Estado Social de Direito, os direitos fundamentais nem sempre são observados pelo

¹ Aluna do Curso de Graduação em Direito pela FAI Faculdades. 6º semestre em andamento. E-mail: carlabeatrizpetter@hotmail.com.

² Aluno do curso de Graduação em Direito pela FAI Faculdades. 8º semestre em andamento. E-mail: fabio.ipo@hotmail.com.

³ Aluna do Curso de Graduação em Direito pela FAI Faculdades. 6º semestre em andamento. E-mail: rosaneso@gmail.com.

⁴ Professor orientador. Mestre em Direito pela UNIVALI. Atua nas áreas de mediação, direitos humanos, direitos fundamentais, direito administrativo e tributário. Professor da FAI Faculdades. E-mail: carlos.mallmann@seifai.edu.br

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

Estado, o que exige do judiciário medidas positivas para a sua efetivação. Dentre as medidas adotadas para a efetivação destas garantias de mínima existência, encontram-se as políticas públicas.

O Brasil possui amplas e complexas políticas públicas, que envolvem instituições e diversos programas com o intuito de atender as necessidades da população carente. No entanto, encontra limitações orçamentárias e gerenciais. Essas políticas públicas têm alcançado, praticamente, toda população pobre e extremamente pobre, porém nota-se a baixa qualidade e eficiência desses serviços.

O Programa Bolsa Família criado em 2003 pelo Governo Federal, adquiriu forma em 2004. O programa reuniu outros quatro programas até então existentes que são o auxílio gás, o bolsa escola, o bolsa alimentação e o cartão alimentação.

Com critérios de elegibilidade, é através de transferências de renda direta que o Programa Bolsa Família visa reduzir a desigualdade causada pela pobreza. Seu foco principal é garantir serviços de acesso à saúde e à educação.

Nesse sentido, Freire ressalta:

O amanhã não é uma categoria, um espaço mais além de mim mesmo, à espera que eu chegue lá. O meu amanhã é o hoje que eu transformo. Mas é impossível sonhar se você não tiver hipótese de amanhã (...). A grande maioria da população brasileira está proibida de sonhar porque nem sequer comeu hoje, e espera desesperadamente pela morte⁵.

Frente ao caso concreto, busca-se soluções e medidas para efetivar os direitos fundamentais. Visando acabar com a extrema pobreza mapeada no Brasil, espera-se que Estado, juntamente com o judiciário, dentro dos limites da reserva do possível, viabilizem um mínimo existencial, assegurando o bem estar social.

⁵ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 5

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

2 DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

De acordo com Ferreira⁶, direitos fundamentais são prerrogativas e instituições positivadas que asseguram garantias permitindo ao homem uma vivência digna, de maneira livre e igual perante todos. Ressalta que os direitos fundamentais são basilares de todos os demais direitos, cuja fundamentalidade implica constitucionalidade, atribuíveis aos indivíduos e à coletividade.

Por conferirem dignidade e proteção à existência humana, muitas vezes, direitos humanos e direitos fundamentais são tratados como sinônimos.

Sarlet, trás a seguinte distinção:

[...] O termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas disposições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)⁷.

A concepção liberal via os direitos fundamentais apenas por uma perspectiva subjetiva, porém, uma das mais relevantes formulações do direito constitucional contemporâneo, de modo especial no âmbito da dogmática dos direitos fundamentais, é a constatação de que os direitos fundamentais revelam dupla perspectiva, na medida em que podem, em princípio ser considerados tanto como direitos subjetivos individuais, quanto elementos objetivos fundamentais da comunidade.⁸

Regulamentados no capítulo II da Constituição Federal, os direitos e garantias fundamentais, estão estabelecidos em cinco capítulos. O primeiro trata dos direitos individuais e coletivos que são aqueles inerentes a pessoa humana, como, por

⁶ FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na Constituição brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 29.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 166

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

exemplo, à vida, à igualdade e a dignidade. Posteriormente, os direitos sociais, que tem como objetivo, melhorar a vida das pessoas menos favorecidas, por meio da atuação positiva do Estado.

No terceiro capítulo, são mencionados os direitos de nacionalidade, criando um vínculo jurídico-político entre o indivíduo e determinado Estado. Em seguida, há os direitos políticos e, por fim, os direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos.

3 DIREITOS SOCIAIS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

O advento dos direitos sociais se inicia com críticas feitas por socialistas quanto às liberdades que estavam consagradas. Argumentavam de que eram para todos, mas sem sentido, uma vez que não teriam meios para exercer estas liberdades. Para que todos pudessem exercer estes direitos fundamentais garantidos, seria necessária uma reforma de cunho econômico-social ou uma intervenção do poder estatal.

O desenvolvimento capitalista era desenfreado, havendo um enriquecimento global. Ao mesmo tempo, do lado oposto, pessoas mendigavam na miséria, sendo exploradas, em condições mínimas, para terem um alimento que os fizesse sobreviver.

Aos poucos essa crítica dos socialistas repercutiu e ganhou forças, exigindo uma proteção do Estado, aos economicamente mais fracos.

Em 1934, surge nova constituição, que em seu título sobre a ordem econômica e social, passa a disciplinar os direitos sociais. Posteriormente, em 1988, com a reforma da Constituição, estipulou-se em seu artigo 6º, um rol exemplificativo destes direitos, consagrando-os como direitos fundamentais de segunda dimensão.

No mesmo sentido Celso Lafer ensina que os direitos de segunda dimensão, são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade, legados pelo socialismo, ou pelas reivindicações dos desprivilegiados a um direito de participar do

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

“bem-estar social”, entendido como os bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo.⁹

Os direitos de segunda dimensão são constituídos pelos direitos econômicos, sociais e culturais. São direitos positivos, tendo por finalidade, a participação do poder público para promover o bem estar da sociedade. Assim, o artigo 6º da CF coloca: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados¹⁰.”

No entendimento de Robert Alexy: “Os direitos fundamentais sociais não devem ser tratados como uma questão que envolve tudo ou nada”.¹¹ O autor propõe um modelo de direitos fundamentais sociais, apoiado na teoria dos princípios, com ênfase na idéia de que os direitos fundamentais são posições tão importantes que a decisão sobre garanti-las ou não garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar simples¹².

Alexandre de Moraes define os direitos sociais da seguinte forma:

Direitos Sociais 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 das 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 Federal¹³.

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁴, os direitos sociais são necessários para que sejam estabelecidas condições mínimas de vida digna para o ser humano.

⁹ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 127.

¹⁰ **Vade Mecum Saraiva**. 17 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014, p.11.

¹¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 2008 p. 502

¹² ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 2008 p. 511

¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 836 p.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34 ed. Ver.e Atal. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 315.

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

4 APLICABILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Pra que os direitos sociais sejam efetivados, é indispensável que o Estado colabore com recursos econômicos. Ocorre que esses direitos têm sua efetividade limitada, pois os recursos públicos nem sempre são suficientes para realizá-los.

Desta forma, não há como impor ao poder público o cumprimento de determinadas obrigações, fato que é motivado pela atuação restringida de fatores de ordem material e orçamentária do Estado.

Para Sarlet, a teoria da reserva do possível apresenta uma dimensão tríplice:

[...] a) A efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) A disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) Já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação em especial ao tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade. Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramenta para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional.¹⁵

Quando ocorre omissão por parte do Estado para a efetivação de um mínimo dos direitos fundamentais, aplica-se a cláusula do mínimo existencial. Entretanto, pela exigência de uma coerência entre a realidade e o ordenamento jurídico, tem-se a reserva do possível que é justamente um limite ao poder do Estado, podendo ser de ordem fática (falta de recursos) ou de ordem jurídica (orçamentária).

Ocorre que, o Estado, no cumprimento de suas obrigações não pode invocar a cláusula da reserva do possível para abster-se. Nesse sentido Barcelos aduz:

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 287-288.

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviço ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas e da Carta de 1988, em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-á estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir relativamente aos recursos remanescentes em que outros projetos se deverão investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível¹⁶.

Vale destacar, que neste contexto, o mínimo existencial, compreendido como todo conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, no sentido de saudável, tem sido identificado por alguns, como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, núcleo este blindado contra toda e qualquer intervenção por parte do Estado e da sociedade¹⁷.

No Brasil são visíveis os problemas relacionados ao desenvolvimento, gerando a exclusão social de muitas pessoas. Faltam atendimentos na saúde, educação de qualidade, acesso ao lazer, moradia, ou seja, é necessária uma reorganização no planejamento estatal.

5 O BOLSA FAMÍLIA SOB PERSPECTIVAS NACIONAIS E LOCAIS

Apesar de ser uma garantia constitucional, os direitos sociais dependem de políticas públicas como meio de garantir amparo e proteção aos hipossuficientes.

Políticas públicas se resumem em uma série de programas, ações ou atividades que visam assegurar os direitos garantidos constitucionalmente, criados

¹⁶ BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 245-246.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.** p. 184/185

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

pelo Estado com a participação de entes públicos ou privados, visando assegurar os direitos do cidadão.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda, que atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00), com a finalidade de amenizar a desigualdade social existente no país.

Todos os estados brasileiros aderiram ao plano, cujo foco é a garantia de renda mínima, superando dessa forma, situações de extrema pobreza, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos.

Logo, a transferência de renda promove o alívio da pobreza. As condições reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. As ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade em que se encontram. Todos os meses o governo repassa para as famílias uma quantia, variando entre o tamanho da família, a idade dos membros e de sua renda.

O programa foi instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto 5.209/04, no qual os entes federados trabalham em conjunto para sua eficácia. Com base nas informações repassadas pelos municípios, o Cadastro Único identifica todas as pessoas com baixa renda no Brasil, de forma automatizada.

Ao entrar no Programa Bolsa Família, a família assume algumas condições em que as crianças e jovens devem frequentar a escola, ser vacinadas, ter acompanhamento nutricional e as gestantes precisam fazer o exame pré-natal.

Para ter o acesso a esses serviços, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as secretarias de educação, saúde e assistência social dos municípios, atuam conjuntamente.

Com o objetivo de melhorar o atendimento às crianças e suas famílias, a Ação Brasil Carinhoso repassa estímulos financeiros aos municípios para aumentar o acesso da população mais pobre aos serviços de educação infantil.

O Programa Mais Educação oferece escola em tempo integral, de no mínimo sete horas diárias, como atividades pedagógicas, educação ambiental, esportes e

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

artes. Para os custos da escola, são repassados recursos pelo governo federal. As escolas, onde mais de 50% dos alunos são de famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família, têm prioridade para integrar o programa.

No município de Itapiranga¹⁸, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em junho de 2014 era de 964, das quais 168 (cento e sessenta e oito) com renda per capita familiar de até R\$70,00. Outras 327 (trezentos e vinte e oito) com renda per capita familiar de até R\$ 140,00 e, 577 (quinhentos e setenta e sete) com renda per capita até meio salário mínimo.

No município, com índices acima da média nacional¹⁹, 94,43% das crianças e jovens de 6 a 17 anos do Programa Bolsa Família têm acompanhamento de frequência escolar. A média nacional é de 92,03%. Na área da saúde, o acompanhamento de crianças de até 7 anos e/ou gestantes, chega a 92,83%, sendo que a média nacional é 73,44%.

6 CONCLUSÃO

É importante entender a complexidade dos problemas sociais e saber quais os programas sociais que regulamentam a sociedade onde vivemos. Em inúmeras vezes, o PBF é a única fonte de renda da família.

A maior parte das famílias deseja uma vida melhor para os filhos, incentivando-os a estudar e almejar dias melhores. Muitas famílias utilizam o benefício como renda auxiliar, servindo de apoio em cursos profissionalizantes, entretanto outras se acomodam.

Percebe-se que se faz necessário, no Programa Bolsa Família, uma reestruturação em seus princípios básicos e na forma de expor o mesmo. É preciso uma fiscalização mais atenta e comprometida na efetividade do programa, pois muitas famílias envolvidas não tem motivação para sair dessa situação vulnerável.

Por fim, tanto se fala em Estado democrático de direito por ter em sua

¹⁸ Município localizado no Extremo Oeste do Estado de Santa Catarina, criado em 1954. Com mais de 16 mil habitante, é uma cidade em que predomina a cultura alemã.

¹⁹ **SC – bolsa família**. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em 07 de out. de 2014.

Núcleo de Pesquisa e Extensão do Curso de Direito – NUPEDIR
VII MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA (MIC)
25 de novembro de 2014

constituição direitos e garantias declaradas como fundamentais. Entretanto, cumpre aos operadores de direito, exigir que estes sejam efetivados de fato.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

FERREIRA, Aluizio. **Direito à informação, direito à comunicação**: direitos fundamentais na Constituição brasileira. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34 ed. ver.e atal. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 315.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**: algumas aproximações. Direitos Fundamentais e Justiça, Porto Alegre, ano, nº 1, 2007.

SC – bolsa família. Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#>. Acesso em 07 de out. de 2014.

Vade Mecum Saraiva. 17 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.