

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Maria Cristina Gomes da Silva D'ornellas, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis:  
CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-361-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.  
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2017 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

---

### **Apresentação**

O Conselho Nacional das Pós-Graduações em Direito tem consolidado, nestes vinte e cinco anos, a posição como referência nacional para a realização de eventos científicos jurídicos de alto nível, além de vir construindo, mais recentemente, também um protagonismo no processo de internacionalização da pós-graduação em direito brasileira, ao promover a sua integração com a sociedade científica mundial por intermédio da cooperação com universidades de diversos países para a organização de eventos conjuntos.

De 07 a 10 de dezembro de 2016, o Conpedi prosseguiu em seu mister ao organizar o XXV Congresso Nacional - Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito, em cooperação com o Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), em iniciativa que reuniu mais de dois mil participantes na capital paranaense, distribuídos por um fórum, vinte e nove Painéis Temáticos e noventa e sete Grupos de Trabalho, estes últimos destinados à apresentação de produções científicas escritas previamente selecionadas pelo processo de avaliação do chamando "duplo cego" (double blind review), o que assegura a qualidade dos textos pelo grau de isenção no processo seletivo. Coube a nós, Maria Cristina D'Ornellas (UNIRITTER) e Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC), como professores-doutores de programas de pós-graduação, atuantes na pesquisa científica em direito, o honroso convite de assumir a coordenação do Grupo de Trabalho 87 - Direitos Sociais e Políticas Públicas III para fins de conjugarmos os esforços na condução dos trabalhos do referido grupo, ali incluída a divisão das tarefas ente os diversos componentes do grupo, a apresentação das pesquisas produzidas, a condução do debate os trabalhos produzidos, para fins de validação de seus conteúdos, encaminhamentos, propostas e conclusões, o que nos encheu de satisfação, em níveis poucas vezes vivenciados. A importância do tema dos direitos sociais e de sua operacionalização por intermédio de políticas públicas tem se mostrado cada vez mais evidente, dispensando argumentações de suporte. No caso do Conpedi, basta constatar que a diversidade de pontos a tratar e a recorrência das discussões a seu respeito têm justificado a massiva preferência pelos temas coligados, tanto dos direitos fundamentais sociais, como da ciência da administração aplicada ao trato da prática política. Sejam na concepção, implantação, acompanhamento ou avaliação das escolhas políticas, abreviadamente denominadas "políticas públicas", para fins de mais rápida e elementar assimilação, a riqueza das pesquisas e sua expansão qualitativa têm motivado também a sua expansão numérica, daí a necessidade de se abrir três grupos de trabalho para dar cabo de tal incumbência, com preservação da qualidade também das

discussões teóricas e práticas que são travadas nos dias do Congresso. Justamente o conteúdo dessas pesquisas, transformadas em trabalho e agora publicadas como artigos, vem compor os capítulos do livro "Direitos Sociais e Políticas Públicas III - o pluralismo de ideias e ideais", que ora temos também, a alegria de apresentar.

Os trabalhos estão organizados em dois grandes grupos: o primeiro versa sobre políticas voltadas ao direito à educação, conforme as mais diversificadas abordagens, desde seu suporte teórico-filosófico para o reconhecimento como prerrogativa inexpugnável de cada cidadão, passando por seus pontos de aplicação prática e aportando sobre experiências fáticas, legislativas e judiciais. O segundo grupo congrega outras temáticas, igualmente importantes, como políticas voltadas às teorias sobre políticas públicas, o direito à saúde - sob as óticas de implementação e de judicialização, o direito à integridade física da mulher, o direito ao transporte adequado, o direito ao microcrédito como garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana.

Façamos eco a todos aqueles que têm acreditado e prestigiado o Conpedi com volumosos elogios a suas iniciativas e convidamos aos prezados leitores desfrutarem dessa fantástica oportunidade de desfrutar do prazer científico com a leitura dos trabalhos aqui colacionados, não deixando de cumprimentar a cada um de seus autores pelo espírito de entrega, na execução das pesquisas e de desprendimento, na cessão gratuita dos respectivos direitos autorais para viabilizar a publicação deste livro.

Boa leitura!

Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS - Professora-Doutora do PPGD UNIRITTER

Profa. Dra. ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Professor-Doutor do PPGD UNOESC SC

## **O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO COMO CONDICIONALIDADE PREVISTA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

### **THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION AS COMPLIANCE FORESEEN IN THE FAMILY BOURSE PROGRAM**

**Aline Mendes De Godoy <sup>1</sup>**  
**Sonia Maria Cardozo Dos Santos**

#### **Resumo**

O trabalho tem como tema programas de transferência de renda vinculados a propostas educacionais, dando relevo ao Programa Bolsa Família (PBF). Como recorte, questiona-se a condicionalidade da frequência escolar para transferência de renda às famílias beneficiadas. O problema de pesquisa é a efetividade da vinculação entre educação e transferência de renda no PBF. Inicia-se pela análise das políticas públicas vinculadas à efetivação dos direitos sociais, passando-se à abordagem da importância dos programas de transferência de renda no enfrentamento da pobreza. Aborda-se, por fim, a influência da condicionalidade da educação no enfrentamento da pobreza. Adota-se pesquisa bibliográfica, predominando o método dedutivo.

**Palavras-chave:** Programas de transferência de renda, Programa bolsa família, Direito fundamental à educação

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The work adopts as issue the policies for transfer incoming, which are supposed to be linked to educational proposals, emphasizing the so called Family Bourse Program (PBF, in portuguese). As the central question the compliance of school attendance transfer income to beneficiary families. The research central problem is to achieve the effectiveness between education and income transfer. The work goes, first, by public policies analysis related to realizing social rights; then, treating the importance of incoming transfer on fighting against poverty. By last, it discusses the influence of conditionalizing education toward poverty. It uses literary research with deductive method.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Income transfer programs, Programa bolsa família, Right to education

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito e Gestão Judiciária-Academia Judicial/TJSC. Especialista em Direito Civil-FIJ/RJ. Especialista em Direito Pública-PUC/MINAS. Mestranda em Direito-Universidade do Oeste de Santa Catarina. Juíza de Direito.

## 1. Introdução

O presente artigo tem por tema a vinculação existente entre educação e transferência direta de renda prevista no Programa Bolsa Família (PBF), dando relevo à condicionalidade da educação como forma de atingir seu objetivo primordial de quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

Questiona-se a efetividade da educação, no contexto do programa de transferência de renda Bolsa Família, como proposta de desenvolvimento econômico com equidade e de enfrentamento a questão social e suas expressões contemporâneas.

Nesse sentido, temos que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>1</sup> traz a educação como direito fundamental e estabelece que a educação é dever do Estado, dos pais e responsáveis.

A importância da educação tem sido reconhecida também por instituições internacionais. Nesse sentido, estabelece a Organização Mundial do Trabalho – OIT que as pessoas devem ter certa renda mínima, mesmo que não tenham acesso ao trabalho ou em complemento a este e recomenda que os Estados garantam pisos mínimos de acordo com suas possibilidades.

Alguns países implantaram programas de transferência de renda incondicional; outros o fizeram com condicionalidades, como, por exemplo, o Brasil. O programa brasileiro de transferência de renda, o Bolsa família, tem exigência de contrapartida do beneficiário na área da saúde e educação.

Em relação ao requisito educação, há exigência de frequência escolar que deve ser de 85%, no mínimo, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ).

O pagamento desse valor mensal às famílias tem como objetivo não só garantir a estas uma renda mínima, mas, principalmente, assegurar o acesso e permanência das crianças e adolescentes nas escolas. A oferta de educação pelo Estado para crianças e adolescentes tem como fim último combater a pobreza<sup>2</sup> intergeracional<sup>3</sup> e contribuir para que a família possa ter melhor renda no futuro.

---

<sup>1</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 será doravante tratada indiferentemente como Constituição de 1988, Constituição do Brasil, Constituição brasileira ou Carta constitucional.

<sup>2</sup> A mensuração do que se pode considerar como pobreza, pode utilizar distintos critérios, mas não é objeto desta pesquisa.

<sup>3</sup> Convencionou chamar de pobreza intergeracional o fato de que muitas famílias pobres reproduzem a pobreza para os seus descendentes em um círculo vicioso aparentemente interminável que perpassa geração após geração. Destaca-se, porém que essa reiterada reprodução de miséria pode ser interrompida por meio de políticas públicas adequadas e eficientes.

O tema é de extrema relevância uma vez que a educação e a segurança social são as bases para o desenvolvimento do país e de cada pessoa nos vários âmbitos como social, econômico, político, dentre outros, trazendo indiscutíveis benefícios para o desenvolvimento socioeconômico individual e do Estado.

Os programas de transferência de renda apresentam-se como uma oportunidade para a solução de questões sociais como o desemprego, a miséria, a fome e o enfrentamento a pobreza.

Num primeiro momento, trata-se das políticas públicas efetivadoras de direitos sociais. A seguir, serão analisados os programas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), considerado o maior programa brasileiro com essa iniciativa, a partir de uma breve digressão histórica de alguns marcos legais relevantes para a contextualização do tema. Por fim, será abordada a proposta da condicionalidade da educação no Programa Bolsa Família, suas especificidades e funções na execução do programa, especificamente, os resultados desta como ferramenta de escape da situação de pobreza.

## **2. As políticas públicas como forma de concretização dos direitos sociais**

Os direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição brasileira, voltam-se à melhoria da qualidade de vida dos mais fracos, tendo como finalidade reduzir as desigualdades sociais: saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e moradia.

Esses direitos estão espalhados por toda a Constituição, sendo considerados direitos coletivos. Segundo José Afonso Silva (2001, p. 285), “os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade”.

Alexandre de Moraes (2014, p. 202) destaca que “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 Federal”.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê em seu Preâmbulo que são valores supremos da sociedade o exercício dos direitos sociais, o bem-estar, o desenvolvimento e a igualdade<sup>4</sup>.

No mesmo sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais preveem esses mesmos direitos, entretanto de forma mais abrangente e detalhada<sup>5</sup>.

O Pacto Internacional das Nações Unidas de 1966<sup>6</sup> foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio em 1992, passando a serem previstos nas disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pela emenda constitucional de 2010, definindo a redação do art. 6º do citado diploma normativo.

Os direitos sociais tem como objetivo estabelecer diretrizes, deveres e tarefas a serem desempenhadas pelo Estado, de forma a permitir que os seres humanos tenham uma melhor qualidade de vida e um grau razoável de dignidade como pressuposto do exercício de sua liberdade. Nesse sentido, podem ser considerados pressupostos essenciais para o exercício dos demais direitos. Pode-se considerá-los como pressuposto ao exercício dos direitos essenciais.

Segundo Sarlet (2015, p. 290-292), o aspecto distintivo desses direitos está em sua dimensão positiva, não mais evitando a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual do indivíduo, mas exigindo uma prestação de natureza fática, configurando-se direitos discriminatórios com propósitos compensatórios. Assim, deixa de ser o exercício de uma liberdade perante o Estado, passando a ser tratado como uma liberdade a ser exercida através do Estado para garantia da realização da igualdade material.

---

<sup>4</sup> Constituição Federal do Brasil de 1988 – Preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – art. XXII: “Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

<sup>6</sup> Pacto Internacional das Nações Unidas (1966) – art. 11, §1º: “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”.



Esses direitos estabelecem prestações positivas a serem proporcionadas pelo Estado, como pressuposto necessário ao desenvolvimento de condições mínimas de vida digna para todos os seres humanos.

A ausência de concretização efetiva desses direitos em geral se dá pela falta de um verdadeiro planejamento do Estado e a ausência de políticas públicas eficazes.

As políticas públicas devem servir como meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. O Estado, nas mais diversas áreas, deve estabelecer, de forma clara e precisa, a melhor forma de desempenhar as atividades que lhe competem. O estabelecimento dessas políticas públicas ocorre por meio do planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos.

O maior avanço trazido pela Constituição Federal de 1988, em relação aos direitos sociais, foi a implantação do sistema de Seguridade Social, incluindo a assistência social, a previdência e a saúde em sua estrutura.

Na década de 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n. 8.742/93) dispôs sobre a organização da Assistência Social. Apesar dessa reconhecer a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, esta não teve o mérito de trazer grandes avanços em relação à matéria como política pública.

Apenas nos anos 2000 foi regulamentada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) por meio da Resolução n. 145/2004, editada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional de Assistência Social.

A PNAS traz consigo um novo conceito para a proteção social no Brasil, apontando as diretrizes para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que, mesmo regulamentado desde a edição da LOAS, não havia sido operacionalizado até aquele momento.

Di Giovanni, citado pela Norma Operacional Básica do PNAS/2004 (2005, p. 31), define a Proteção Social como formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. (...) Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”.

Nesse contexto, a assistência social é tratada como a possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Uma das formas de proteção prevista na regulamentação da matéria é a segurança de sobrevivência, efetivada através da “promoção da autonomia e de meios que possibilitem o acesso a algum tipo de rendimento”, ou seja, a segurança de rendimento busca garantir o acesso a uma forma monetária que ajude a sobrevivência daqueles que são desprovidos das condições sociais básicas.

No Brasil, essa forma monetária de acesso se dá através dos programas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF). É certo que, mesmo que esse programa mereça destaque, os programas de transferência de renda no país iniciaram-se muito antes do seu surgimento.

### **3. Os programas de transferência de renda e a busca da transformação social pela educação**

#### **3.1 A experiência brasileira do Programa Bolsa Família**

Os programas de transferência de renda foram vistos, nos últimos anos, como a mais expressiva política social existente em muitos países da América Latina. Seu amplo desenvolvimento fez com que se tornassem a estratégia central de combate à pobreza nesses países.

Na realidade socioeconômica brasileira, fez-se necessária a utilização desses programas como forma de diminuir as disparidades e a pobreza existentes. Após a Constituição de 1988, isto ocorreu com maior frequência através da implementação de diversos programas de cunho social, com diferentes nomenclaturas.

Analisando a evolução histórica dos programas de transmissão de renda implementados no Brasil, é certo que todos eles caracterizaram-se pela forte intervenção estatal no campo social.

A origem histórica dos programas de transmissão de renda no Brasil remonta à aprovação da Lei n. 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que cria o Programa de Garantia de Renda Mínima, beneficiando os maiores de 25 anos, residentes no país, que tivessem um orçamento abaixo do patamar estipulado.

A partir desse diploma normativo surgem as primeiras propostas que defendem a concessão de renda articulada e/ou condicionada à escolarização, de forma a atrelar políticas

sociais e educação, como forma eficaz de, a curto prazo, amenizar a pobreza e, a longo prazo, qualificar o capital humano entre as gerações.

Em 2001, foi criado o programa Bolsa Escola, somando-se aos já existentes Vale-gás, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação. Além disso, observa-se o aperfeiçoamento do Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI e do Benefício de Prestação Continuada – BPC, programas vinculados, até então, a diferentes órgãos estatais.

Entre os anos de 2002 e 2003, percebeu-se a necessidade de unificação desses programas, surgindo então o Programa Bolsa Família - PBF. O PBF tem como pontos principais a transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades, de forma a reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e os programas complementares, tendo como alvo o desenvolvimento das famílias, de forma que os beneficiários possam superar a situação de vulnerabilidade às quais estão expostos.

O PBF foi criado pela Lei n. 10.836/2004, tendo como principais objetivos o alívio imediato da pobreza, ruptura do ciclo intergeracional da pobreza e o desenvolvimento das famílias por meio da transferência direta de renda.

Trata-se de um programa de renda mínima<sup>7</sup>, a exemplo dos existentes em outros países em seguimento das recomendações de organismos e documentos internacionais. O PBF está em consonância com a Constituição Brasileira de 1988<sup>8</sup> e seus objetivos fundamentais, em especial a erradicação da pobreza.

O Programa Bolsa Família, além de ser um programa que busca erradicar a situação de extrema miséria da população, também tem as chamadas condicionalidades.

Estes mecanismos denominados condicionalidades estão previstas no art. 3º da Lei n. 10.836/2004<sup>9</sup>. Os beneficiados pelo programa, observadas suas peculiaridades, deverão realizar o exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, ter

---

<sup>7</sup> Na Europa, do ano de 1933 em diante, vários países instituíram programas de renda mínima. Os programas de renda mínima surgiram no século XX, nos países desenvolvimento. Como uma consolidação do Estado de bem estar. O objetivo do programa de renda mínima é criar uma proteção social para as populações mais necessitadas por meio de uma transferência de renda complementar (ZIMMERMANN; SILVA, 2008, p. 1-3).

<sup>8</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>9</sup> 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.

frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular e além de outras previstas em regulamento próprio.

Essas condicionalidades são compromissos a serem assumidos pelas famílias para que possam receber o benefício, recebendo posição de destaque como forma de alcançar os resultados esperados no enfrentamento da pobreza no Brasil.

A estratégia lançada pelo programa, de aliar benefício monetário aos serviços no campo da educação e saúde, advem do fato de que o primeiro atua no campo de segurança de renda, enquanto os últimos buscam garantir outras seguranças sociais.

A condicionalidade do PBF relacionado à educação exige que as famílias garantam a frequência mínima mensal de 85% às crianças de 6 a 15 anos e 75% dos adolescentes de 16 a 17 anos. Além disso, estas devem informar à escola quando o aluno necessitar faltar, explicando o motivo e quando o aluno mudar de escola, para que os técnicos da prefeitura possam acompanhá-los. As famílias que descumprem essas determinações estão sujeitas às gradativas sanções previstas em lei, indo desde a notificação, passando pela suspensão, podendo levar ao cancelamento do benefício, no caso de descumprimento por cinco períodos consecutivos. Todas essas medidas são acompanhadas de trabalhos socioeducativos e encontros sistemáticos, promovidos, em geral, por políticas públicas de Assistência Social.

No ano de 2007, os municípios assumiram, através do Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”, consubstanciado no Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, o compromisso de acompanhamento da condicionalidade em educação, enviando os registros da frequência escolar regularmente ao Ministério da Educação e Cultura - MEC.

O referido diploma<sup>10</sup>, em seu art. 2º, estabelece as diretrizes para participação da União com incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados, dos respectivos sistemas de ensino. Esse dispositivo trata no item II sobre frequência escolar e no V sobre o combate à evasão. A escola, nesse caso, deve realizar o acompanhamento individual da frequência escolar, bem como buscar os motivos da não-frequência e empreender esforços para superá-los, buscando combater a evasão escolar.

O PBF concilia no mesmo programa ações para efetivação da segurança social e da educação, contribuindo para a efetivação desta última, por meio da prevenção à evasão

---

<sup>10</sup> Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes: [...] III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente; [...], V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

escolar e complementado valores na busca da garantia de renda mínima, objetivando combater a fome e promover acesso a outros serviços públicos como, por exemplo, o direito à saúde.

As condicionalidades revelam-se de suma importância por exigir, mas, ao menos tempo, proporcionar às famílias a sua efetiva participação no Programa Bolsa Família. Se, por um lado, cabe aos pais realizar o acompanhamento da frequência escolar de seus filhos e as demais condicionalidades, é também de suma importância que este acompanhamento se dê pelo Setor Público, de forma especial, pelos municípios.

Cabe aos entes municipais o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF com outras vulnerabilidades sociais, em especial daquelas que não cumpriram as condicionalidades de saúde e educação, possibilitando a suspensão do benefício (IPEA, 2000, p. 57).

O PBF, ao estabelecer as condicionalidades na área da educação, atribui à frequência a escola um nítido propósito dirigido ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, de maneira que a escola seja vista como um espaço com finalidade educativa e pedagógica capaz de superar a condição que fez a família elegível ao programa.

O programa parece, assim, sugerir a existência de uma relação direta de proporcionalidade entre a pobreza e a frequência escolar, desconsiderando as demais vertentes do fenômeno social da pobreza. A partir de uma análise vinculada à meritocracia, entende que, caso verificada a situação de pobreza da geração futura, esta se dá apenas porque a geração presente não fez a sua parte e não cumpriu as condicionalidades dos PTR.

### **2.3 A transferência de renda condicionada à permanência na escola: a educação como forma de erradicação da pobreza**

A implantação de pisos de proteção social, quando da sua necessidade, tem sido recomendada internacionalmente. A própria globalização que muitas vezes provoca desemprego e perda de renda para as pessoas, tem sido elencado como motivo para que se implementem políticas públicas para mitigar estes efeitos.

O Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2003, apresenta três eixos principais de ação, que são focados na transferência direta de renda, no acesso à saúde, educação e programas complementares. As condicionalidades do PBF referem-se às contrapartidas das famílias nas áreas da saúde, educação e assistência social. Em relação à educação, é obrigatória a matrícula das crianças e adolescentes nas escolas públicas. A frequência escolar

mensal mínima exigida para a faixa etária entre 6 a 15 anos é de 85%, para adolescentes entre 16 e 17 anos, a frequência mensal mínima exigida é de 75%.

O que se percebe claramente é que o PBF reduz a importância da educação à exigência da frequência escolar, sem preocupar-se com proposta pedagógica a lá desenvolvida ou com a transmissão de conhecimento existente nesse caso.

Nesse cenário, as escolas deixam de contribuir na criação de possibilidades concretas para a superação do problema da marginalidade e da pobreza. Ao contrário, elas apenas contribuem para que as famílias mantenham uma postura negligente, totalmente desvinculada do conhecimento, sendo apenas obrigadas a manter tal condição formal, deixando em segundo plano o desenvolvimento e formação de seus dependentes/filhos.

A exigência de um critério meramente formal pelo programa acaba por reduzi-lo e desvalorizá-lo perante a sociedade, vez que confere às famílias papel de mera cumpridoras de um compromisso assumido perante o governo e, por isso, passível de sanções. Em caso de descumprimento das condições estabelecidas, a prática se limita a punir as famílias beneficiárias, tratando esse fato como escolha racionalmente feita, sem perquirir tratar-se, em verdade, de padrão de comportamento intrínseco em sua condição social, que não privilegia o sucesso escolar como benéfico para a vida.

O não cumprimento da frequência escolar pode não estar relacionado diretamente à família, mas sim vinculado a uma deficiência somente atribuída ao Estado, que, não cumprindo suas obrigações básicas, deixa de oferecer a essas famílias as condições básicas de dignidade para sua existência social.

É certo que o que a realidade brasileira exige é que essa frequência escolar mínima vinculada à transferência de renda deve vir acompanhada de condições necessárias para a construção de conhecimento, formação humana e proteção social daqueles a quem destinada. Não basta essa mera proposta formal simplista de vinculação, que em nada contribui para a solução da pobreza e da educação no país. Esse entendimento limitado aplica-se às demais políticas sociais envolvidas no programa (saúde, educação e assistência social).

Outro ponto que merece questionamento é a relação entre a meta educacional do PBF e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Isso porque o programa enfatiza a aprendizagem de 7 a 16 anos, sem qualquer com a formação educacional que deve ser oferecida às crianças e adolescentes. O regulamento do programa não prevê o cumprimento das etapas educacionais, quais sejam, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, consideradas pela LDB, como básicas, elementares e sequenciais.

A educação é um dos sustentáculos para a democracia. É inadmissível um Estado Democrático de Direito que não tenha na educação uma forma de assegurar a própria continuidade do Estado de Direito. A educação e a democracia acham-se intrinsecamente ligadas, sendo que uma corrobora para a existência da outra. Não somente a educação se vale da democracia, mas também a democracia ocorre por meio da educação (ALVAREZ, 2010, p. 222-223).

O que se percebe é que essa relação estabelecida entre a condicionalidade de educação e transferência de renda acaba por formar-se de forma meramente superficial, não garantindo a finalidade de sua existência e criando uma falsa expectativa da vinculação entre a formação escolar e o enfrentamento da pobreza.

### **3. Considerações finais**

Os programas de transferência de renda são, atualmente, uma das políticas públicas mais efetivas de combate à pobreza imediata e intergeracional. No Brasil, tiveram início na década de 1990, com seu ápice em 2003, quando o governo federal procedeu à unificação dos benefícios dos seus programas de transferência de renda (Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação), o Programa Bolsa Família – PBF.

O programa pretende combater a pobreza e as desigualdades sociais no Brasil, além de promover o acesso às políticas públicas vinculadas à educação, saúde e geração de renda, com vistas a melhoria da qualidade de vida. As famílias beneficiadas pelo programa comprometem-se a cumprir determinadas condicionalidades em troca do recebimento mensal do benefício.

Uma das condicionalidades específicas é aquela vinculada à educação, atribuindo a esta a função de instrumento de enfrentamento da pobreza. A proposta de rompimento dos ciclos de pobreza intergeracional através da concretização do direito à educação apresenta-se como elemento essencial para inclusão das famílias beneficiadas, de forma que as políticas educacionais sirvam de instrumento de construção de conhecimento, da formação humana e da proteção social às crianças e adolescentes.

Entretanto, temos que essa acaba por desconsiderar a função pedagógica desta, tratando a educação em seu aspecto meramente formal, em uma visão simplista dos conflitos sociais prévios. Isso porque a frequência escolar, por si só, não proporciona as condições necessárias para o incremento do capital humano.

## Referências

ALENCAR, Frederico Augusto Gomes de. **Análise do Programa Bolsa Família sob a Ótica da Redução dos Fatores de Risco de Falhas na Frequência Escolar.** Tesouro Nacional - XII Prêmio 2007. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIPremio/conteudo\\_mono\\_pr12\\_tema4.html](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/conteudo_mono_pr12_tema4.html)>. Acesso em: 03 fev.2016

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** 2º ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.

ALEXY, Robert. **Não-positivismo Inclusivo.** Tradução: Rogério Luiz Nery da Silva. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier e SILVA, Rogério Luiz Nery da (Organizadores). Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-positivismo Inclusivo. – Em comemoração ao 70º aniversário de Robert Alexy. Florianópolis: Qualis, 2015.

ALEXY, Robert. **A dignidade humana e a análise da proporcionalidade.** Tradução: Rogério Luiz Nery da Silva. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier et SILVA, Rogério Luiz Nery da. Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo. Em comemoração ao 70º aniversário de Robert Alexy. Florianópolis: Qualis, 2015.

ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais sociais e a proporcionalidade.** Tradução: Rogério Luiz Nery da Silva. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier et SILVA, Rogério Luiz Nery da. Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo. Em comemoração ao 70º aniversário de Robert Alexy. Florianópolis: Qualis, 2015.

ALVAREZ, Leonardo Álvarez. **La educación en el Estado social y democrático de derecho.** El ideario educativo en la Constitución Española. *In* Los derechos sociales como instrumento de emancipación. Editores: Miguel Ángel Presno Linera, Ingo Wolfgang Sarlet. Espanha: Editorial Aranzadi, 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSOA, Samuel. **Retorno da educação no Brasil.** Pesquisa e Planejamento econômico. vol. 38, n.1, abr. 2008.



BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDÃO, André; PEREIRA, Rita de Cássia; DALT, Salete da. **Programa Bolsa Família: percepções do cotidiano da escola**. Revista de Ciências Sociais, n. 38, Abril de 2013, pp. 215-232.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>. Acesso em: 05.ago.2016.

BUENO, Cristiane Aparecida Ribeiro; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **A relação entre educação e desenvolvimento para o banco mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para educação infantil**. Agência Financiadora: CAPES. IX ANPED SUL 2012. Seminário de pesquisa em educação da Região Sul. Disponível em : <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/view/1024/>>. Acesso em 26 jul.2016.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI.

FLEURY, Sonia. "A seguridade social e os dilemas da inclusão social." **RAP - Revista de Administração Pública** 3, no. 39 (Mai/Jun 2005): 449-469.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Políticas sociais** : acompanhamento e análise, v. 1 -(jun. 2000 - ). – Brasília : Ipea, 2000 –v. : il.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –Texto para discussão nº 1794. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Maurício Mota Saboya Pinheiro. Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea , 2012.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, IPEA, 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS**: Uma análise institucional. Série políticas Sociais nº 196. CEPAL/Nações Unidas, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36759/1/S2014359\\_pt.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36759/1/S2014359_pt.pdf)>. Acesso em: 15 jul.2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 30ª ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2014.

OIT - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **"La seguridad social para todos**. La protección social suelos de construcción y sistemas de seguridad social." Recomendación sobre los pisos de protección social), 2012, nº. 202. Organización Internacional del Trabajo, la Seguridad Social. Departamento. - Ginebra: OIT, 2012. Disponível em: < [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsec\\_34193.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_34193.pdf)>. Acesso em 31 jul. 2016.

ONU Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Observación General nº 19** - El derecho a la seguridad social (artículo 9). Comité de derechos económicos,sociales y culturales. 39º período de sesiones Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007. PIDESC, 2007. Disponível em: < [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154235.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154235.pdf)>. Acesso em 20 mar.2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 2001. ed. São Paulo: Malheiros.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. P. 513-532. **Âmbito de proteção dos direitos fundamentais sociais de seguridade social**:o orçamento da segurança social. *In* Os desafios dos direitos humanos fundamentais na América Latina e na Europa/ Narciso Leandro Xavier Baez, Rogério Luiz Nery da Silva, Guido Smorto (orgs) Joaçaba: Editora UNOESC, 2012.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; QUADROS, Francielly Glovacki de. **A exigibilidade dos direitos sociais**: Uma primeira análise da teoria de Christian Courtis. Disponível em <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=1fcd4d0ad75c6f5c>>. Acesso em 25 mar.2016.

ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Marina da Cruz. **As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza**. Revista Espaço Acadêmico. nº 82, mensal, março de 2008.

#### **Legislação consultada**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.493, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004.** Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2004/CNAS%202004%20-%20145%20-%2015.10.2004.doc](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2004/CNAS%202004%20-%20145%20-%2015.10.2004.doc) Resolução n. 145/2004>. Acesso em: 10 set. 2016.