

A RESPONSABILIDADE SÓCIO-SOLIDÁRIA PELO DESENVOLVIMENTO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

THE SOCIAL- SOLIDARY RESPONSABILITY FOR DEVELOPMENT AND BOLSA FAMILIA PROGRAM

Elenice Baleeiro Nascimento Ribeiro¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo verificar o Programa Bolsa Família, no que tange à sua relação com o desenvolvimento e a educação, enquanto direitos fundamentais. Busca analisar a evolução do conceito do desenvolvimento em sua acepção multifacetada e seu reconhecimento como direito humano inalienável, afeito à terceira dimensão. Em paralelo verificará o papel da educação na atual sociedade globalizada e seu reconhecimento como direito humano de segunda dimensão. A problemática enfrentada diz respeito como o Programa Bolsa Família se insere nessa conjuntura de comprometimento da sociedade com a educação e desenvolvimento. Partiu-se de pesquisa bibliográfica apoiada no método hipotético dedutivo e revisão da literatura para a investigação visando a analisar e responder à questão proposta.

PALAVRAS CHAVES: Direitos Humanos; Desenvolvimento; Educação; Função Sócio Solidária; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This paper aims to determine the Bolsa Família Program, in terms of their relationship with the development and education as fundamental rights. Seeks to analyze the evolution of the concept of development in its multifaceted meaning and its recognition as an inalienable human right, which falls on the third dimension of human rights. In parallel check the role of education in today's global society and its recognition as a human right to the second dimension. The issue addressed concerns such as Bolsa Família falls at this juncture of commitment of society through education and development started from literature supported the hypothetical deductive method and literature review for research aiming to analyze and respond to the proposed question.

KEYWORDS: Human Rights; Development; Education; Social Solidarity Function; Bolsa Família Program.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo verificar o Programa Bolsa Família, no que tange à sua relação com o desenvolvimento e a educação, enquanto direitos fundamentais que se inter-relacionam num efeito circular sendo, ao mesmo tempo, causa e consequência um do outro.

¹ Mestranda em Direito pela UNINOVE – Universidade Nove de Julho, na linha empresa, sustentabilidade e funcionalização do direito, advogada (elenbaleeiro03@gmail.com).

Para tanto analisa a evolução do conceito de desenvolvimento e sua assimilação de sua acepção multifacetada, bem como seu reconhecimento como direito humano inalienável, inerente à terceira dimensão. Analisa também a educação enquanto forma de emancipação e progresso humano e seu reconhecimento como direito humano desde a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH em 1948 e como direito social garantido no art. 6º. vigente e reafirmado como dever do Estado no art. 205 da Constituição vigente.

Pretende responder como o Programa Bolsa Família se insere nessa conjuntura de comprometimento da sociedade com a educação e desenvolvimento e com os valores de justiça social e solidariedade consagrados na Constituição brasileira. A hipótese da pesquisa é que há vinculação do Programa Bolsa Família, com a promoção do desenvolvimento e a educação.

Para alcançar o objetivo proposto, partindo-se de pesquisa bibliográfica, apoiada no método hipotético – dedutivo, far-se-á o desenvolvimento do tema, por meio de itens cujos conteúdos são interligados. Num primeiro momento, será abordada a evolução do conceito de desenvolvimento, desde sua concepção de progresso econômico até a atual abordagem multifacetada pela inclusão de variáveis de ordem política, humana, cultural, social e de sustentabilidade, valendo-se principalmente dos estudos de Ignacy Sachs. No mesmo item colocar-se-á a perspectiva crítica de autores como Celso Furtado, que apontava o desenvolvimento como mito. Na sequência far-se-á um acompanhamento do entendimento sobre o tema até a aprovação da Declaração do Direito ao Desenvolvimento de 1986, que marca o reconhecimento internacional do desenvolvimento como direito de terceira dimensão.

No item 2, por meio do diálogo entre Amartya Sen e de estudiosos da pedagogia, como Paulo Freire, Pedro Demo e Rubens Alves, investigar-se-á a educação como fenômeno capaz de gerar de emancipação dos indivíduos e que, por isso, se transmuta em meio e fim do desenvolvimento. Tratará também da inserção da educação na ordem internacional como direito humano e sua inclusão como direito social incluído no rol do artigo 6º. da Constituição Federal e como direito do cidadão conforme artigo art. 205.

Por fim, o terceiro e último item, será dedicado a analisar o Programa Bolsa Família como política de transferência direta de renda visando, primordialmente erradicar a fome e romper o ciclo intergeracional da pobreza e sua relação com o disposto no art. 3º. e incisos I,II e III da Constituição Federal. Em segundo plano – tomando por base trabalho realizado a partir de dados do PNAD/IBGE 2011 investigar-se-á os efeitos do Programa no últimos dez anos e seus resultados sobre a educação fundamental e da qualidade de vida do cidadão.

O tema é relevante diante dos princípios sócios – solidários que permeiam a ordem constitucional vigente e face o reconhecimento de que a educação além de ser direito social e direito do cidadão garantido pela Constituição (art. 6º e 205) é, em si, condição emancipadora individual que também propicia o desenvolvimento de toda sociedade, não se podendo esquecer que essas circunstâncias de justiça social e desenvolvimento foram erigidos como diretrizes da ordem constitucional vigente (art. 3º. I, II e III).

1. Desenvolvimento: do mito ao direito

Ao longo da história as mudanças de enfoque sobre os critérios definidores do que seja desenvolvimento determinaram (e estão a determinar) transformações do entendimento sobre o fenômeno. Entretanto, nos primórdios de sua conceituação, o desenvolvimento foi tomado apenas pelo aspecto econômico e, por isso, confundido com progresso material. Porém, na atualidade o desenvolvimento é concebido de forma multifacetada, compreendendo aspectos políticos, sociais, culturais e também crescimento econômico.

Ignacy Sachs, percussor dos estudos de ecossocioeconomia vai ao cerne da questão e é enfático ao destacar que o aspecto econômico se faz importante mas afigura-se apenas como mero instrumento do desenvolvimento. Explica o autor:

o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto o crescimento não garante por si só o desenvolvimento; o crescimento pode da mesma forma estimular o mau desenvolvimento, processo no qual o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescente

Com efeito, o progresso econômico é meio, não fim do desenvolvimento, pois a atividade econômica deve servir ao bem estar humano e não ao contrário. Assim, é o aspecto finalístico que imprime o caráter pluridimensional ao desenvolvimento, pois, nas precisas palavras de Ignacy Sachs “o desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica)”²

Os aspectos finalísticos não só imprimem o caráter multifacetado, como também indicam se está ocorrendo do desenvolvimento pleno ou desenvolvimento integral³, na

² SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond : 2008, p. 71.

³ Ignacy Sachs em obra cujo capítulo trata da “Sustentabilidade social e desenvolvimento integral” cunhou o termo *desenvolvimento integral* para abarcar todas as adjetivações de que se fazem uso para explicar o acepção

medida em que este só se efetiva, quando alcançadas a concretização das abordagens social, ambiental, além, é claro da feição econômica do fenômeno. As diversas abordagens, vão se imbricando e definindo a feição do desenvolvimento, de modo que se possa verificar se está se constituindo em benefício à todo ser humano e a cada um integralmente. Quando o processo se faz em prejuízo a qualquer um desses elementos, ou quando não propicie o bem-estar das pessoas e não as leve a desfrutar plenamente de suas potencialidades não se estará falando do desenvolvimento integral, ou do efetivo desenvolvimento, que é o que verdadeiramente importa, como preleciona Ignacy Sachs.⁴

Essa, fluidez na conceituação do fenômeno, que considera outras esferas da vida humana (além da econômica), tem conduzido à alteração dos parâmetros utilizados na tentativa de medir o desenvolvimento. Assim, o que no passado era considerado critério para medir o desenvolvimento, hoje não é mais. Ou, ao menos, não representa critério exclusivo ou determinante para aferição do desenvolvimento de uma nação, pois, ainda pendentes parâmetros seguros para aferição do que se tem entendido por desenvolvimento na contemporaneidade. É o caso por exemplo do PIB (Produto Interno Bruto) e renda *per capita*, parâmetros meramente quantitativos, que vêm perdendo espaço para medidores que levam em conta critérios qualitativos como por exemplo o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano⁵. Aliás o próprio IDH já vem sendo questionado, cabendo destacar a criação, do IDS- Índice de Desenvolvimento Social, pela da Secretaria de Assuntos Econômicos do BNDES (SAE) ⁶, com o escopo de realizar acompanhamento anual das condições de vida da população do país

multifacetada do fenômeno. Explica o autor “Econômico, social, político, cultural, sustentável (ecologicamente), humano. Quantos adjetivos mais serão acrescentados para se qualificar o desenvolvimento – um conceito pluridimensional por excelência? Aventuro-me a sugerir que seria melhor concordarmos em cortar todos eles de uma vez por todas (...) e, em seu lugar, apresentar uma definição mais completa que desemboque no adjetivo ‘integral’. (SACHS, Ignacy. *Rumo a ecossocioeconomia* : teoria e prática do desenvolvimento. Org. Paulo Freire Vieira. São Paulo : Cortez, 2007, p. 292)

⁴ Nesse sentido preconiza: “ Desse modo, desenvolvimento pode ser compreendido como um processo intencional e autodirigido de transformação e gestão de estruturas socioeconômicas, direcionado no sentido de assegurar a todas pessoas uma oportunidade de levarem um vida plena e gratificante, provendo-as de meios de subsistência decentes e aprimorando continuamente seu bem estar, seja qual for o conteúdo concreto atribuído a essas metas por diferentes sociedades em diferente momentos históricos”(SACHS, Ignacy. *Rumo a ecossocioeconomia*: teoria e prática do desenvolvimento. Org. Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2007, p. 293).

⁵ O IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, foi lançado em 1990 pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, como contraposição à ideia de vincular o desenvolvimento exclusivamente à riqueza. (VEIGA. José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI* Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 18)

⁶ BNDES –Banco Nacional do Desenvolvimento - *BNDES cria Índice de Desenvolvimento Social próprio* Página inicial, Sala de Imprensa Notícias 2007. In http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2007/20070524_not116_07.html, Acesso aos 23/02/14.

e eventualmente fazer correções de rota para garantir um desenvolvimento socialmente incluyente.

A autoria da expressão “direito ao desenvolvimento” nos contornos atuais, é atribuída ao jurista senegalês, Keba M’bayle quando a utilizou na conferência inaugural proferida no Instituto Internacional dos Direitos Humanos, 1972 e defendeu que o desenvolvimento estava inserido dentro do conjunto dos direitos e liberdades públicas, sendo pois direito humano.⁷

Entretanto, na esfera internacional o desenvolvimento veio a ser reconhecido como direito na Declaração do Direito ao Desenvolvimento editada em 1986 e já ali se fez contemplando a pluridimensionalidade, a possibilidade de ampliação e, especialmente, o caráter finalístico do fenômeno, qual seja de propiciar o bem-estar humano. Com efeito a Declaração de 1986 declara o desenvolvimento como um direito humano inalienável e o reconhece como um processo (não um dado) econômico, social, cultural e político (pluridimensional), com vistas a melhoria da qualidade de vida da população como um todo, mas também do indivíduo, singularmente considerado, a partir de sua participação com autonomia (ou seja de forma ativa, livre e significativa) tanto no processo (meio) como nos resultados (fins) do desenvolvimento⁸.

Mas, apesar do documento internacional abarcar a pluridimensionalidade do conceito é notável o caráter recente do reconhecimento do desenvolvimento como direito e o longo tempo decorrido entre as primeiras discussões a respeito e seu reconhecimento na ordem internacional. Com efeito, as discussões quanto ao desenvolvimento remontam há cerca de 25 anos antes da edição citada Declaração da ONU (1986), ou seja, por volta dos anos 1960, quando desenvolvimento e crescimento econômico eram utilizados indistintamente. Essa “quase sinonímia” entre os conceitos advinha da constatação de que, até então, as nações desenvolvidas eram sim, as que tinham alcançado maior riqueza, obtida mediante a industrialização.⁹

⁷ M’BAYE, Keba. *Le droit au développement comme un droit de l’homme*. Revue des Droits de l’homme, v. 5, 1972, pp. 503-534.

⁸ Consta já no preâmbulo da citada Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento: “Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes. (ONU, 1986 disponível em www.dhnet.org.br/direito/sip?onu/spovos/lex170a.htm em 27/02/14, 22:50 min)

⁹ VEIGA. José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI* Rio de Janeiro : Garamond 2010, pp. 18-19.

Celso Lafer¹⁰ aponta o conflito ideológico entre as duas potências mundiais, nos anos 60 como cenário no qual as nações do chamado “terceiro mundo” (nações subdesenvolvidas¹¹) passaram a expressar empenho em se inserirem no direito ao desenvolvimento a partir de uma identidade cultural coletiva. Sob outra perspectiva mas também em análise ao contexto dos anos 60, Fernando Henrique Cardoso apontou como simplista o raciocínio vigente naquela década que colocava o desenvolvimento como centro do processo social, e que levava a falácia de que a melhoria dos padrões sociais seria consequência natural do progresso econômico.¹² A constatação de que o intenso progresso econômico vivenciado nos anos 1950 não resultou automaticamente em desenvolvimento igualitário nem no nível social, nem no cultural, estava no cerne do debate internacional sobre o significado do fenômeno.¹³

Essas observações fizeram parte das discussões que firmaram o entendimento de que o desenvolvimento não pode, absolutamente, ser confundido ou tomado como sinônimo de crescimento econômico. Embora não se possa afastar o elemento econômico, ele não é exclusivo para explicar ou determinar o desenvolvimento – é apenas um de seus elementos. Como já se disse o econômico é o aspecto meramente quantitativo, enquanto o desenvolvimento integra-se também por aspectos qualitativos, históricos e culturais. Exatamente nesse sentido é a crítica que Fábio Nusdeo faz da definição que leva em conta tão somente a elevação contínua da *renda per capita* durante certo período de tempo Segundo o autor:

[...] o desenvolvimento é sem dúvida, um processo como o acima enunciado, mas não é apenas isso. Ele é mais envolvente e mais exigente, não podendo se limitar a um dado quantitativo, muito embora a variável escolhida – *renda per capita* – represente uma grandeza complexa [...]. Mas não é só isso. O desenvolvimento

¹⁰ Como aponta o autor, naquele momento histórico havia o confronto entre os direitos civis e políticos, legado de cunho liberal defendido pelos Estados Unidos e os direitos sociais e culturais, legado de cunho socialista, defendido pela União Soviética. (LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo : Paz e Terra, 1999, p.32)

¹¹ É preciso considerar as críticas que pendem sobre uso das expressões *subdesenvolvimento/subdesenvolvido*. Como alerta Balakrishnan Rajagopal, professor de Direito e Desenvolvimento e diretor fundador do Programa de Direitos Humanos e Justiça no MIT (Instituto de Tecnologia de Massachusetts) o conceito que se contrapõe a *subdesenvolvimento* é o de *desenvolvimento*, tomado a partir da ideia hegemônica de que sempre se soube quem necessitava desenvolver e, do outro lado, quem, de qual forma e em qual direção o desenvolvimento seria implementado. (RAJAGOPAL, Balakrishnan. *Counter-Hegemonic International Law : rethinking human rights and development a third world strategy*. Third World Quarterly, n 5, 2006, pp. 150 e 160.)

¹² CARDOSO, Fernando Henrique. *Desenvolvimento o mais político dos temas econômicos*. Revista e Economia Política, vol. 15, no. 4 (60), outubro-dezembro 1995, pp. 148-15.

¹³ Observa José Eli da Veiga: “Todavia foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados (entre os quais o Brasil) não se traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos. A começar pelo acesso à saúde e à educação (VEIGA. José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI* Rio de Janeiro : Garamond 2010,p. 19)

envolve uma série infindável de modificações de ordem qualitativa e quantitativa, de tal maneira a conduzir a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade do país em questão¹⁴.

No mesmo sentido Ignacy Sachs igualmente aponta como simplista a ideia da equação “crescimento econômico = desenvolvimento” e destaca a complexidade do conceito pela adição de outros parâmetros que evidenciam a pluridimensionalidade do conceito, que vai muito além do aumento da capacidade de possuir bens de consumo, e se “expressa pela adições sucessivas de epítetos : *econômico, social, cultural*, naturalmente *político*, depois, *viável [sustainable]*, enfim, último e recente acréscimo *humano*, significando ter como objetivo o desenvolvimento dos homens e das mulheres em lugar da multiplicação das coisas”¹⁵.

Celso Furtado¹⁶. foi ainda mais incisivo na sua crítica às concepções que igualam desenvolvimento como a simples aquisição da capacidade de aquisição de bens materiais/de consumo, ideia que desenvolveu em sua obra *O mito do desenvolvimento econômico*. Em síntese, Celso Furtado entende como mito a ideia amplamente defendida pela literatura sobre desenvolvimento econômico, de que o desenvolvimento tal qual vinha sendo praticado pelos países que lideraram a Revolução Industrial, ou seja fundado em alto padrão de consumo poderia ser universalizado. Assinala que o mito do desenvolvimento deriva do *mito do progresso*, que serviu à ideologia da revolução burguesa¹⁷: Por fim, o autor alerta que as economias periféricas jamais alcançarão padrão de desenvolvimento similar daquelas que formam o centro do sistema capitalista. Esse mito serviu para justificar o discurso de desenvolvimento predatório, propagado pelas nações ricas aos países economicamente mais fracos “ [...] e levá-los a aceitar enorme sacrifícios [...] para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar forma de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo”.¹⁸

¹⁴ NUSDEO, Fábio, *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 354.

¹⁵ SACHS, Ignacy. *Rumo a ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. Org. Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2007, p. 352.

¹⁶ FURTADO, Celso. *O Mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 15

¹⁷ O autor refuta a proposição que prega os altos padrões de consumo dos países altamente industrializados de então, como acessíveis às grandes massas da população do terceiro mundo. Nesse sentido pontifica, “Essa idéia constitui, seguramente, uma prolongação do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial. Esta pretensão é impossível de ser realizada (...). “Em segundo lugar, porque este acúmulo de bens materiais realizado só foi possível com a equivalente distribuição da miséria para a grande massa da população” (FURTADO, Celso. *O Mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1974, p. 16)

¹⁸ FURTADO, Celso. *O Mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1974, pp.75-76.

No âmbito externo tem-se que a Carta das Nações Unidas que criou a ONU em 1945, declara como um de seus objetivos a articulação de cooperação em matéria de desenvolvimento econômico e progresso social, além dos direitos humanos e busca da paz mundial.¹⁹ Porém no âmbito da edição daquele documento, constata-se a preocupação apenas com a vertente de progresso econômico na concepção de desenvolvimento. Naquele contexto, havia necessidade de reorganizar a economia que estava a emergir a partir dos destroços do pós guerra²⁰. Propugnava-se que propiciar dinamismo à economia era uma forma de possibilitar à cada nação a realização de suas potencialidades. É a partir dessas peculiaridades que se compreende-se o enfoque restrito então dado ao desenvolvimento, ou seja, com base em critérios puramente de progresso econômico.

Na verdade, o reconhecimento do desenvolvimento como direito levado a efeito pela edição da Declaração da ONU de 1986 apresenta-se como evolução do mito do progresso, a partir de questionamentos iniciados já nos anos 1960 e reivindicações comerciais que justificaram a criação da UNCTAD (1964).

A criação da UNCTAD (1964) revela o ponto de inflexão das preocupações da ONU, quanto ao desenvolvimento, no sentido buscar a integração econômica entre todos os povos e propiciar o desenvolvimento global, como observam Ricardo Sayeg e Wagner Balera²¹. Até então comércio dos países ainda não desenvolvidos sofria as limitações decorrentes da aplicação das regras do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, cuja sigla em inglês é GATT. Os reclamos contra essas regras é que deflagraram a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), visando promover a integração dos países “em desenvolvimento” à economia mundial.

A partir da Declaração de 1986 houve o reconhecimento internacional do desenvolvimento como direito humano inalienável e, nesse diapasão, todos devem contribuir para sua ocorrência, mas também todos têm o direito dele participar, como forma de garantir as liberdades fundamentais de todo ser humano e de cada um em particular.

¹⁹ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Carta das Nações Unidas. . Assinada aos 26 de junho de 1945. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso aos 20/02/14.

²⁰ SAYEG, Ricardo ; BALERA, Wagner. *O capitalismo humanista: filosofia humanista do direito econômico*. Petrópolis : KBR 2011 [edição digital], cap. III, pp. 22-25

²¹ SAYEG, Ricardo. BALERA, Wagner. *O capitalismo humanista : filosofia humanista do direito econômico*. Petrópolis : KBR 2011 [edição digital], cap. III p. 22)

Por fim, mas não menos importante, é pontuar que o direito ao desenvolvimento insere-se na terceira geração²² de direitos humanos, segundo classificação cunhada por Karel Vasak²³. Os direitos da terceira geração sintetizam sob o manto da solidariedade, os direitos de liberdade e igualdade em foco nas duas primeiras gerações e têm aplicação difusa, sobre toda coletividade. São denominados direitos de solidariedade, que se expressam como direito à paz, meio ambiente sadio, desenvolvimento econômico dentro outros²⁴, cabendo aqui incluir a autodeterminação dos povos.

2. Educação: direito humano como meio e fim do desenvolvimento

Como visto acima, ao longo do tempo, abandonou-se a concepção do desenvolvimento meramente pelo aspecto do crescimento econômico. Na contemporaneidade a compreensão do desenvolvimento se faz a partir do reconhecimento de seu aspecto finalístico e de sua forma multifacetada, que inclui aspectos ordem política, social, cultural, além da variável da ambiental ou sustentabilidade.

No tocante a educação seu valor da educação ganha destaque no atual contexto da pós- modernidade²⁵ que tem como uma de suas características a substituição da economia de produção para a da informação. Além disso, como observa Pedro Demo, vive-se hoje a “sociedade intensiva de conhecimento”²⁶.

Em contrapartida, observa o mesmo autor, que a exclusão do conhecimento (aqui entendido como educação) reverbera em decisivo fator de exclusão ao desenvolvimento

²² Dá-se preferência a expressão “dimensão” de direitos humanos, que dá ideia de ampliação de direitos ao longo do ao invés de “geração”, que dá a ideia de sucessão entre uma e outra geração de direitos.

²³ Em 1979, em uma conferência do Instituto Internacional de Direitos Humanos, o então primeiro secretário-geral Karel Vasak, propôs uma classificação dos direitos humanos em gerações, inspirada no lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade

²⁴ SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 201.

²⁵ A partir do pensamento de Zygmunt Bauman, conceitua-se a pós- modernidade, por ele chamada de modernidade líquida – como momento atual fruto substituição de uma sociedade de indústria e produção, por um a sociedade de informação e consumo, num contexto no qual o comunismo saiu definitivamente de cena e a globalização e neoliberalismo se impuseram causando profundas transformações nas relações sociais, que colocam em proeminência o individualismo e a competição. (BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001)

²⁶ Quanto a característica de conhecimento intensivo atribuído à sociedade atual Pedro Demo observa que o conhecimento sempre foi elemento que melhor caracteriza as sociedades e destaca “Dizemos agora ‘intensiva de conhecimento’, porque é a força exponencial” (DEMO, Pedro. *Argumento de autoridade x autoridade do argumento: interfaces da cidadania e da epistemologia*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro 2005, p. 85)

pessoal e coletivo.²⁷ E assim se dá porque, “A porta de entrada para o mundo desenvolvido parece ser a do conhecimento e da educação [...]”²⁸.

Sob esse prisma inegável que a educação leva (é meio) ao desenvolvimento, ficando clara a relação entre os dois fenômenos. Entretanto, se, por um lado a educação tende a propiciar o desenvolvimento, por outro, o desenvolvimento, quando entendido em sua pluridimensionalidade leva à educação. Tanto isso é certo que na atualidade a educação representa um dos critérios utilizados como representativos do desenvolvimento e compõe o IDH – Índice do Desenvolvimento Humano²⁹. Sob esse enfoque se diz que o desenvolvimento propicia a educação e daí o reconhecimento de que a educação é fim do desenvolvimento.

Contudo, diferentemente do que ocorreu com o direito ao desenvolvimento, que só muito recentemente veio a ser expresso em documento da ONU, a educação está consagrada com direito universal desde o início de existência daquele organismo internacional.

Em específico o artigo 26 § 1º. da Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH de 1948, declara “Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais”³⁰. Na sequência o § 2º prevê que a educação seja pautada pela finalidade do pleno desenvolvimento da personalidade e o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, com vistas a promover a tolerância e amizade entre todas nações e grupos raciais ou religiosos.

Ou seja, no tocante a ordem internacional a educação é concebida como direito em sua acepção individualística, mas lhe foi adicionada uma finalidade social, como bem observa Mônica Herman S. Caggiano. Por isso, o direito à educação comparece na primeira e segunda

²⁷ DEMO, Pedro. *Política social do conhecimento: sobre o futuro do combate à pobreza*. Petrópolis: Vozes. 1999.

²⁸ DEMO, Pedro. *Argumento de autoridade x autoridade do argumento: interfaces da cidadania e da epistemologia*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro 2005, p. 84.

²⁹ Diante de sua abrangência, o IDH, por ora, vem sendo utilizado para tentar aferir o grau de desenvolvimento de uma nação em substituição à simples medição de renda como ocorre com o PIB- Produto Interno Bruto ou renda per capita. O IDH foi escolhido por incluir outros aspectos de transformação da sociedade e abranger a completude do conceito de desenvolvimento. (VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI* Rio de Janeiro: Garamond, 2010, pp. 18-20)

³⁰ Artigo 26 §1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.

§ 2º. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

§3º. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (ONU, 1948. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso aos 28/02/2014.)

dimensões de direito (liberdade e igualdade), na medida em que, na atualidade, contempla conteúdos afeitos à liberdade mas que foram incluídos a esfera prestacional do Estado, como explana a autora.³¹

Mas, além disso, não se pode perder de vista a tendência à feição solidária, presentes na previsão de fomento à paz, consubstanciada em compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações indistintamente, expressos no § 2º do artigo 26 da DUDH. Por isso, ousa-se aqui dizer que a conotação do direito à educação que lhe atribui a Declaração Universal de 1948, o colocam também como direito de terceira geração³². Sob esse enfoque se pode concluir que o direito à educação perpassa a três dimensões dos direitos humanos.

No plano nacional há o reconhecimento da educação como direito humano fundamental, eis que consta no rol de direitos sociais do art. do artigo 6º.³³ Mais adiante, no art. 205 a Carta Magna consagra a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, com colaboração da sociedade, tendente ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para cidadania.

Ou seja, tanto nos documentos internacionais como na ordem social constitucional direito à educação e desenvolvimento aparecem como conceitos interligados. Também isso reafirma o reconhecimento de que formalmente educação e desenvolvimento são conceitos que imbricam-se, num movimento circular, sendo ao mesmo tempo origem e finalidade um do outro. Educação gera desenvolvimento – como está expresso no documento internacional

³¹ Nesse sentido assim se expressa a autora: [...] no mundo atual o direito à educação comparece nas suas duas facetas (de primeira e segunda dimensão ou geração), enquadrado como uma realidade social e individual. Com efeito, insuflado e robustecido pelos caracteres de índole coletiva, extraídos das duas últimas gerações de direitos, vislumbra-se o direito à educação como conteúdo multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução com o um processo de desenvolvimento individual, mas também o direito a uma política educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos para alcançar seus fins. (CAGGIANO, Mônica Herman S. *A educação. Direito Fundamental*. In: RANIERI, Nina (coord) e RIGHETTI, Sabine (org). *Direito à educação: aspectos constitucionais* São Paulo: Editora da Universidade de São Pajulo, 2009, p. 23.

³² Como já se disse acima os direitos de solidariedade, imersos na terceira dimensão se caracterizam por serem direcionados para a coletividade, numa perspectiva difusa e adensa as dimensões igualdade e liberdade, mas com vistas a garantir a sobrevivência humana no planeta e o bem estar de todos, sem considerar como limitadores a nacionalidade, gênero, etnia, cor ou credo e dentre eles se inclui tanto o direito à paz como o direito ao desenvolvimento.

³³ Quanto aos Direitos Fundamentais não é demais lembrar a concepção já firmada que os explica como o elenco de direitos reconhecidos ao cidadão de determinado Estado, na medida em que positivados em sua Constituição, como nos explica Ingo Sarlet: (...) direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo). (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2007, 7 ed. p. 91.)

(DUDH) e na Constituição Federal. Ao mesmo tempo o desenvolvimento propicia a educação, tanto que, como já se disse, é um dos elementos contidos no IDH, índice utilizado para aferir desenvolvimento das nações da atualidade.

De especial valor para o entendimento da vinculação entre desenvolvimento e educação são as proposições de Amartya Sen que, ao explicar as *liberdades substanciais*, ligadas à finalidade do desenvolvimento e as *liberdades instrumentais*, tidas como ferramenta do desenvolvimento coloca a educação como elemento tanto de uma como outra³⁴.

Em primeiro é preciso explicitar que para Amartya Sen o desenvolvimento consiste em eliminar as carências de liberdades que impedem as pessoas viverem a vida que pretendem e do modo que queiram viver, como propõe em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*³⁵.

Por tais proposição o desenvolvimento ocorre quando, extirpada as privações, o indivíduo pode agir com liberdade e autonomia. Assevera o autor que “A eliminação de privações de liberdades substanciais, [...] é condição constitutiva do desenvolvimento”³⁶. Desta forma a expansão das liberdades seria a finalidade do desenvolvimento. E, enfatiza que tais privações “limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”.³⁷

Porém é preciso observar que para Amartya Sen³⁸ as liberdades são meio e fim do desenvolvimento e não mero desencadeamento. Segundo suas proposições as liberdades representam não somente o fim primordial, mas são também o meio principal ao desenvolvimento. Segundo o autor, o papel constitutivo ou seja o aspecto finalístico relaciona-se com as chamadas *liberdades substantivas* tidas como aquelas que enriquecem a vida humana. Consubstanciam-se tanto em capacidades elementares, tais como não passar fome, evitar a desnutrição e a morte prematura, como dizem também dizem respeito às capacidades de outra ordem, tais como as liberdades associadas à instrução/educação e à

³⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010.

³⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p. 33.

³⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p. 10.

³⁷ O autor define como agente “aquele que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos [...] o indivíduo como membro do público e participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo, envolvendo-se direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntos na esfera política ou em outras esferas)”. (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p. 34.)

³⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p. 10, 54,55.

participação política. Já o papel instrumental diz respeito ao modo como diferentes oportunidades e intitamentos³⁹ incrementam a expansão da liberdade do indivíduo e via de consequência promovem o desenvolvimento.⁴⁰

Nesse passo, Amartya Sen coloca a *educação* dentre as *liberdades instrumentais* e ressalta seu papel como um elemento das “*oportunidades sociais*”, que se consubstanciam em disposições da sociedade que influenciam a capacidade substantiva do indivíduo viver uma vida melhor. Complementando essa ideia o autor cita como exemplo justamente o caso do analfabetismo que pode alijar um indivíduo da atividade econômica e portanto do desenvolvimento⁴¹: Além disso, novamente usa o exemplo da educação básica, no caso no Japão, e pondera que o desenvolvimento econômico daquele país “foi claramente favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos, relacionado com as oportunidades sociais que foram geradas.”⁴² Por fim, no tocante à educação como fim do desenvolvimento, Sen enfatiza:

Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a terem opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre a educação, melhores cuidados com a saúde (...). Esses ‘desenvolvimentos sociais’ têm de ser considerados diretamente ‘desenvolvimentistas’, pois nos ajudam a ter uma vida mais longa, mais livre e mais proveitosa, juntamente com o papel que desempenham no aumento da produtividade, do crescimento econômico ou das renda individuais.⁴³

Claro está que a educação e desenvolvimento são conceitos que se interligam e deve ser preocupação da sociedade garantir que se efetivem.

3. A responsabilidade sócio-solidária no desenvolvimento: o papel do Programa Bolsa Família

Como apontado acima a educação é um direito humano reconhecido na ordem constitucional e, por isso, direito fundamental, que se expressa como meio e fim do

³⁹ Segundo nota do tradutor, o termo “*intitamento*” representa um neologismo como base na palavra *entitlement* e pode ser entendida como conjunto de bens adquiridos mediante uso de canais legais facultados a uma pessoa, a partir da dotação (conjunto) que já possui. (SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010. Nota do Tradutor, p. 57.

⁴⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010. p. 57.

⁴¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010. p. 61.

⁴² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p.62.

⁴³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p.375.

desenvolvimento. Em decorrência a privação desse direito exclui o indivíduo de várias maneiras inclusive do mundo econômico e do desenvolvimento, especialmente no contexto pós moderno.

Mais básico é constatar que a pobreza extrema e a fome, alijam o completamente o indivíduo da ampliação de qualquer outro direito, para não dizer que rebaixa a dignidade humana, ao pior nível. Saciar a fome passa a ser o projeto mais importante. É o direito mais vital que o indivíduo quer e precisa alcançar, perdendo valor qualquer outro direito por mais importante e emancipador lhe possa parecer no futuro, quando em outras condições. Por isso, extirpar a miséria é reconhecido como dever de qualquer nação que se entenda já desenvolvida ou que pretenda desenvolver-se. É, nesse sentido, um dos fins (senão o primordial) do desenvolvimento.

Mas, se por um lado o progresso econômico não é sinônimo de desenvolvimento integral, a escassez de recursos econômicos dificulta sobremaneira desenvolvimento. Nesse diapasão se insere a participação que a sociedade, por intermédio do Estado, deve oferecer não somente para que haja um incremento na qualidade de vida e o indivíduo, mas até mesmo para evitar que ele pereça simplesmente pela impossibilidade de alimentar-se, ou fazê-lo em níveis inadequados levando à subnutrição e doenças decorrentes.⁴⁴

É possível identificar nessa ajuda um direito de igualdade, dado seu caráter prestacional a partir do Estado, como também seu lado de solidariedade, quando direcionado de forma indistinta, sem que exija contraprestação compensatória equivalente ao gasto ou qualquer outro requisito que não seja simplesmente a necessitar daquela ajuda. Essas disposições que a sociedade estabelece como forma de garantir o mínimo necessário à existência dos indivíduos é a “*segurança protetora*” de que trata Amartya Sen.

Por fim, não importando o modo como opera um sistema econômico, algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação (...). A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e em alguns casos, até mesmo à fome e à morte.⁴⁵

A Carta Magna de 1988, alcunhada de constituição cidadã por expressar seu empenho com a cidadania dos brasileiros, expressa a adoção de um Estado Social Democrático pautado pela solidariedade e justiça social (arts.1º. e 3º, inciso I) e coloca como princípios fundamentais tanto a garantia do desenvolvimento (art. 3º. II) como a erradicação

⁴⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, pp. 60-62.

⁴⁵ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo : Companhia das Letras, 2010, p. 60.

da pobreza (arts. 3º. inciso III 1ª. parte). Em seu art. 193 a Constituição ratifica como objetivos da ordem social a busca do bem estar e justiça sociais.

A Constituição de 1988 também inovou, quando ao tratar da assistência social, garantiu ajuda a todo necessitado, segundo critérios pré-estabelecidos, sem contudo exigir qualquer contribuição do beneficiário (art. 203).⁴⁶ Importante deixar explícito a natureza distributiva (não contributiva) dessa categoria de benefícios, eis que seu custeio não vem daqueles que o usufruem, mas é retirado do próprio orçamento previdenciário (art. 204 c/c art. 195)⁴⁷ que se compõe do aporte realizado pela totalidade de contribuintes do sistema, sendo pois, modalidade de distribuição direta de renda⁴⁸

Essas disposições deixam claro que a ordem constitucional vigente abraça os valores de segunda e terceira dimensão eis que seus princípios norteiam-se pela função social e solidária⁴⁹, os quais requerem implementação, a fim de seja garantida a efetivação dos direitos decorrente, ou seja sua funcionalização. Lembrando “funcionalizar” diz respeito a conceder utilidade ou impor uma finalidade a um instituto jurídico⁵⁰ de forma que a tornar efetiva a prestação com vista à realização dos fins determinados.

Na atualidade o principal programa de transferência direta de renda é o Bolsa Família criado pela Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004. Sua instituição teve por escopo unificar sob a gestão da SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS os diversos sistemas de distribuição renda até então dispersos por

⁴⁶ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e tem por objetivos: “omissis” (Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, DF: Senado Federal, 1988)

⁴⁷ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: “omissis”. (Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, DF: Senado Federal, 1988.)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: “omissis” (Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*, DF: Senador Federal, 1988.)

⁴⁸ A distribuição indireta diz respeito a serviços prestados pela gestão pública, nas áreas de saúde, educação, propiciada pois pela tributação.

⁴⁹ Eentende-se que há diferenciação entre a feição social e a solidária, posto que a primeira serve de limitação à da propriedade privada, pois busca compatibilizar o aspecto patrimonialístico e individualístico característicos da propriedade privada atribuindo-lhe um valor social. Já a função solidária direciona-se para proteção de direitos difusos e coletivos, tais como direitos consumeristas e ambientais. Nesse sentido v. (SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. CATA PRETA, Suzana Maria Pimenta, *Política Nacional de Resíduos Sólidos e a responsabilidade compartilhada entre Poder Público, setor empresarial e a coletividade*. In _____, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides (Coord); MAILLART, Adriana Silva et al (org). *Justiça empresa e sustentabilidade* (v.2), São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2011, capítulo 17, pp 313- 314).

⁵⁰ NALIN, Paulo. *Do Contrato: Conceito Pós-Moderno*. Em Busca de sua Formulação na Perspectiva Civil-**Constitucional**. Vol. II. Curitiba: Juruá, 2001, p. 217.

diversos ministérios, como por exemplo, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Renda Mínima e Vale Gás.⁵¹

O Bolsa Família está assentado sobre três pontos: a) a transferência de renda para o alívio imediato da pobreza; b) contribuir para que as famílias quebrem o ciclo intergeracional da pobreza, pelo reforço no acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social e, c) ações e programas complementares que visam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.⁵²

Dito de outra forma intenta-se com o Programa Bolsa Família, propiciar o desenvolvimento, não só daquele que se beneficia diretamente do programa, mas também das gerações que lhes sucederão. Para tanto, num primeiro momento, vale-se da distribuição direta de renda para superar situações de extrema vulnerabilidade, decorrentes da fome e miséria extrema experimentadas pelo indivíduo inserido no grupo familiar.

Destaque-se que a participação no Programa é condicionada pelo cumprimento de certos requisitos, ligados às áreas de saúde e educação (art. 3º. Lei 10.836). O próprio decreto regulamentador esclarece que condicionalidades são contrapartidas que devem ser cumpridas pela família, para que possam continuar a receber o benefício.⁵³

No âmbito do presente importa considerar de que forma a condicionalidade ligada à educação se interliga ao objetivo de romper a transmissão da pobreza entre gerações, e via, de consequência propiciar o desenvolvimento.

Abre-se aqui parênteses para retomar a ideia a educação propicia o desenvolvimento do próprio cidadão, acrescentando que se faz de forma que o habilita a propiciar melhores condições de vida para si, num primeiro momento, depois para seu grupo familiar ao qual já

⁵¹ Lei 10.836/2004. Art. 1º. Parágrafo Único: O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, Lei 10.836, de 09/01/04 : Programa Bolsa Família. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em 27/02/14)

⁵² CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga ; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do Programa Bolsa Família* : desafios e perspectivas para universalização da educação básica no Brasil. In : CAMPELLO Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família* : uma década de inclusão e cidadania, Brasília : Ipea, 2013, p. 109.

⁵³ BRASIL, Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm Acesso em 27/02/14 às 22:00 hs.

pertence e à sua própria descendência. A educação contribui, portanto para dissolução da transmissão da pobreza.

Essas disposições, ligadas à educação e cessação do ciclo de pobreza intergeracional, corroboram com o entendimento que coloca a educação como direito capaz de habilitar o indivíduo à aquisição ou fruição de novos direitos, ampliando sua esfera de participação do desenvolvimento não só pela inclusão econômica, mas também pela participação como cidadão. Nesse sentido, mas de forma mais abrangente Rubens Alves, define a educação como um “processo cumulativo, evolutivo e transformador, no qual não há limites para a descoberta de formas de humanidades⁵⁴.

Por outro lado, no extremo oposto, o analfabetismo – que representa a completa ausência de educação formal - apresenta-se como injustiça social. Nesse sentido explana Paulo Freire: “para a concepção crítica o analfabetismo nem é uma ‘praga’, nem uma ‘erva daninha a ser erradicada [...] mas uma das expressões completas de uma realidade social injusta’⁵⁵.

Além disso, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro e Daniel de Aquino Ximenes, constaram que por décadas seguidas, as famílias em situação de miséria apresentam maiores dificuldades para manterem suas crianças na escola até completarem o ciclo básico, o que leva a concluir que a desigualdade econômica dificulta a universalização da educação básica.⁵⁶ A falta de recursos leva à falta de educação básica, que por sua vez, dificulta o progresso social e laboral, perpetuando o ciclo de exclusão, que só pode ser vencido com aquisição da educação. Nesse enfatizam os autores:

É sobre esta realidade injusta que a conquista ao direito à educação torna-se, cada vez mais, uma exigência a ser observada para preparar sujeitos escolares capazes de transitarem no mundo social em geral e, em particular no mundo do trabalho.⁵⁷

Além disso, não é demais lembrar que, no plano internacional perdura a preocupação com desenvolvimento. Destaque-se que a Cúpula do Milênio, evento promovido, pelas

⁵⁴ ALVES, Rubens. *Conversas com quem gosta de ensinar*. São Paulo: Papirus. 2005, p. 72

⁵⁵ FREIRE, Paulo. *Ação Cultural para a Liberdade*. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, pp. 15-16.

⁵⁶ CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga ; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do Programa Bolsa Família : desafios e perspectivas para universalização da educação básica no Brasil*. In: CAMPELLO Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*, Brasília : Ipea, 2013, p. 110.

⁵⁷ CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga ; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do Programa Bolsa Família : desafios e perspectivas para universalização da educação básica no Brasil*. In: CAMPELLO Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*, Brasília : Ipea, 2013, p. 112.

Organizações das Nações Unidas (ONU), setembro/2000, estabeleceu objetivos para desenvolvimento do milênio, chamada metas do milênio com o fito de eliminar a fome e a pobreza extrema de todo o planeta até o ano de 2015. E a meta de número dois é justamente é garantir ensino básico para todos.

Nesse diapasão se insere a discussão sobre o Programa Bolsa Família que parte da distribuição direta de renda para erradicar a fome, para, depois, de forma indireta, estimular a educação, ao estabelecer a frequência à escola como requisito para manutenção do benefício. À luz dessa realidade é que se diz que o Programa Bolsa Família não pode ser considerado apenas como ferramenta de distribuição direta de renda, como pondera Marco Aurélio Weissheimer⁵⁸

Em verdade o Programa Bolsa Família se constituiu também numa ferramenta que visa fomentar o desenvolvimento a partir da educação. Há inclusive o posicionamento que toma a condicionalidade (frequência à escola) como se fosse a finalidade primeira do programa, ou seja que este visa “garantir que as crianças fiquem na escola”⁵⁹

Em sua dissertação de mestrado em Ciências Sociais, Enzo Mayer Tassarolo, vai além e analisa o caráter emancipatório do Bolsa Família, dentro de uma perspectiva de apropriação da cidadania em contraponto ao mero assistencialismo. Explica que a perspectiva cidadã busca transpor a mera transferência de renda ao mais pobres (característica do assistencialismo) para “[...] transformar os indivíduos em cidadãos mais independentes do Estado”⁶⁰ e obtempera que a condicionalidade “frequência escolar” ao lado de outras relacionadas à saúde infantil são meios de “criar ‘portas de saída’ para a condição de pobreza”.⁶¹

Essa concepção contempla aparente paradoxo, qual seja a melhoria das condições das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, é a própria causa de cessação do benefício. Como observa Marco Aurélio Weissheimer:

⁵⁸ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família :Avanços, Limites e Possibilidades (...)*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 33.

⁵⁹ WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família : Avanços, Limites e Possibilidades (...)*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2006, 32-34.

⁶⁰ TESSAROLO, Enzo Mayer. *Políticas Públicas e Pobreza no Brasil e no Espírito Santo : uma perspectiva política sobre o Programa Bolsa Família, de 2000 a 2010*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais de Vila Velha – ES, associado ao Programa de Estudos de Pós Graduação em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC –SP., 2012, pp. 125.

⁶¹ TESSAROLO, Enzo Mayer. *Políticas Públicas e Pobreza no Brasil e no Espírito Santo : uma perspectiva política sobre o Programa Bolsa Família, de 2000 a 2010*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais de Vila Velha – ES, associado ao Programa de Estudos de Pós Graduação em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC –SP., 2012, pp. 122.

Há também casos de exclusão (do Programa) motivados por melhoria da condição das famílias – o que é, aliás o objetivo final do programa, a saber, a emancipação das pessoas da ajuda governamental para sobreviver. Pode parecer um paradoxo, mas não é. O principal objetivo (do Bolsa Família) é justamente fazer com que seus beneficiários deixem de sê-lo.^(*) Inserimos⁶²

Especificamente quanto ao efeito da condicionalidade “frequência à escola” Clélia Craveiro e Daniel Ximenes, realizaram estudo comparativo com base no PNDA/2011 - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e concluíram que o acompanhamento da frequência escolar, tem propiciado a inserção na escola de crianças e adolescentes oriundas de famílias em situação de pobreza extrema e feito baixar a taxa de evasão escolar tanto no nível fundamental quanto médio.⁶³

Todavia não se pode perder de vista que o direito à educação não se resume à frequência à escola. Outras variáveis precisam ser consideradas tais como a qualidade do ensino, a qualificação dos professores, a propiciação de ensino técnico apto a capacitar o cidadão ao mercado de trabalho no atual cenário de globalização econômica. Também não se pode fechar os olhos à necessidade de implementação de outras políticas públicas para que seja vencido o desafio da universalização da educação básica obrigatória, como, aliás preconizado com uma das Metas do Milênio.

Nesse diapasão a variável “frequência à escola” é importante – vez que é o passo inicial. Contudo, e por esse mesmo motivo não pode ser um fim em si mesmo. Como ponderam Clélia Brandão de Alvarenga Craveiro e Daniel de Aquino Ximenes, esse dado deve ser apreendido para promover novas melhorias na situação escolar dos estudantes, independentemente de sua situação econômica:

A condicionalidade educação representa portando, um farol de alerta, um ponto de monitoramento para gestões públicas, para se equalizar em uma linha positiva as trajetórias escolares de todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição socioeconômica: ⁶⁴

No tocante à condicionalidade do Programa Tereza Campello, Ministra do Desenvolvimento e Combate à Fome, desde 2011, no texto introdutório do livro *Programa*

⁶² WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família : Avanços, Limites e Possibilidades (...)*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 38-39.

⁶³ CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga ; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do programa bolsa família : desafios e perspectivas para universalização da educação básica no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília: Ipea, 2013, p. 115-121.

⁶⁴ CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga ; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do programa bolsa família : desafios e perspectivas para universalização da educação básica no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza ; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília : Ipea, 2013, p. 115)

*Bolsa Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*⁶⁵, editado em comemoração à primeira década de existência do programa, não hesita em apontar a redução da evasão escolar propiciada pelo programa.

Na educação, esperava-se que as condicionalidades reduzissem os indicadores de evasão e regularizassem a trajetória escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação e menor defasagem idade-série para as crianças das famílias beneficiárias. Ao longo de dez anos, tais objetivos foram alcançados. As condicionalidades contribuíram para a redução das taxas de crianças fora da escola, tanto para meninos quanto para meninas, em todas as faixas entre os 6 e os 16 anos.⁶⁶

Entretanto a Ministra vai além e destaca que nessa primeira houve o Bolsa Família derrubou mitos, pois houve inclusive a melhora do índice de aprendizagem dos alunos beneficiários do Programa:

Ao longo dos últimos anos, as taxas de abandono escolar no ensino fundamental e médio foram menores entre os alunos beneficiários que entre os demais alunos da rede pública. As taxas de aprovação, que melhoram gradativamente para os alunos do ensino fundamental, passaram, no ensino médio, a ser mais favoráveis aos alunos do Bolsa Família que à média nacional do ensino público. Pela primeira vez, os mais pobres se saem melhor que os demais em indicadores relativos à educação.⁶⁷

Tem-se, que a implementação da condicionalidade “frequência à escola” tem ocasionado a melhoria dos índices de aprendizagem, ainda que seja apenas no nível fundamental, apresentando-se, pois, como início do processo para disseminação do direito à educação que leva ao desenvolvimento. A distribuição direta de renda propiciada pelo Programa mediante o cumprimento da condicionalidade “frequência à escola” têm possibilitado o desenvolvimento, primeiramente, de cada cidadão que melhora sua condição de vida a partir da educação, reverberando de forma mais remota, na ampliação da qualidade de vida de toda sociedade e das gerações futuras.

Nesse diapasão o Programa Bolsa Família vem se constituindo importante ferramenta para distribuição direta de renda, requisito necessário para alcançar o desenvolvimento em suas concepções atuais e cujo tratamento constitucional inclui parâmetros de justiça social e solidariedade.

⁶⁵ A obra em questão é fruto da parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ipea, em comemoração à primeira década de existência do Programa Bolsa Programa Bolsa Família, que completou 10 (dez) anos em 2013. (CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília : Ipea, 2013, p. 11.)

⁶⁶ CAMPELLO, Tereza. *Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas*. In CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília : Ipea, 2013, p. 19.

⁶⁷ CAMPELLO, Tereza. *Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas*. In : CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília : Ipea, 2013, p. 19.

CONCLUSÃO:

Partindo dos conceitos de desenvolvimento e educação como direitos humanos já reconhecidos também na ordem interna, buscou-se analisar como o Programa Bolsa Família, se relaciona com esses conceitos.

Após investigar separadamente o reconhecimento do desenvolvimento e educação como direitos humanos fundamentais, constatou-se que se, por um lado a educação tende a propiciar o desenvolvimento, por outro, o desenvolvimento, quando entendido em sua pluridimensionalidade leva à educação. De tal forma que a educação – já reconhecida como direito – é um dos elementos que norteiam o desenvolvimento, mas também é meio para alcançar esse último.

Num segundo momento analisou-se o Programa sob a perspectiva de transferência direta de renda visando, primordialmente erradicar a fome e romper o ciclo intergeracional da pobreza e como isso se relaciona com os parâmetros sócio-solidários abraçados pela Constituição Federal. Por fim, tomando por base trabalhos realizados a partir de dados do PNAD/IBGE 2011, como a adesão ao Programa Bolsa Família tem interferido na qualidade de vida de seus participantes.

Verificou-se que o acompanhamento da frequência escolar, como condicionalidade do bolsa família tem propiciado a inserção na escola (nível fundamental) de crianças e adolescentes oriundos de famílias em situação de pobreza extrema e feito baixar a taxa de evasão escolar tanto no nível fundamental quanto médio. Com base nos dados PNAD/IBGE e em trabalho de avaliação dos dez anos de vigência do Programa verificou-se que os participantes do nível fundamental têm apresentado melhoria nas medições de conhecimento em relação aos demais alunos do ensino público.

Concluiu-se que a transferência direta de renda propiciada pelo Programa Bolsa Família se insere nos parâmetros de justiça social e solidariedade que norteiam a Constituição Federal e a melhoria do nível escolar habilita ao desenvolvimento individual e que propicia o desenvolvimento social, inclusive pela quebra do ciclo da miséria intergeracional.

Contudo, não se pode deixar de ressaltar que essa inserção à educação em nível fundamental e a diminuição da evasão escolar que o Bolsa Família propicia é apenas marco inicial da efetivação do direito à educação e do desenvolvimento. Para alcançar a plenitude de tais direitos é necessário ampliar políticas públicas para levar as melhorias já verificadas no

ensino fundamental para os outros níveis escolares bem como propiciar de ensino técnico apto a capacitar o cidadão ao mercado de trabalho no atual cenário de globalização econômica, garantindo-se a efetivação de uma sociedade mais justa e solidária.

REFERÊNCIAS :

- ALVES, Rubens. *Conversas com quem gosta de ensinar*. São Paulo: Papyrus. 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- :ASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL, Lei 10.836, de 09/01/04: *Programa Bolsa Família*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em 27/02/14.
- BRASIL, Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. *Regulamenta o Programa Bolsa Família*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htmAcesso em 27/02/14.
- CAGGIANO, Mônica Herman S. *A educação*. Direito Fundamental. In : RANIERI, Nina (coord) e RIGHETTI, Sabine (org). *Direito à educação : aspectos constitucionais*. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- CAMPELLO, Tereza. *Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas*. In : _____, Tereza. NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília:Ipea, 2013.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Desenvolvimento o mais político dos temas econômicos*. Revista e Economia Política, vol. 15, no. 4 (60), outubro-dezembro 1995.
- CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga; XIMENES, Daniel de Aquino. *Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para universalização da educação básica no Brasil*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília: Ipea, 2013.
- DEMO, Pedro. *Política social do conhecimento: sobre o futuro do combate à pobreza*. Petrópolis: Vozes: 1999.
- _____, Pedro, *Argumento de autoridade x autoridade do argumento: interfaces da cidadania e da epistemologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2005.
- FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira Franco, *O direito ao desenvolvimento como resultado do encontro entre direitos humanos e desenvolvimento*. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer et al (orgs.). In: *Direitos Humanos de Solidariedade: Avanços e Impasses*. Curitiba: Appris, 2013
- FREIRE, Paulo. *Ação Cultural para a Liberdade*. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- M'BAYE, Keba. *Le droit au developpment comme um droit de l'homme*. *Revue des Droits de l'homme*, v. 5, 1972.

NUSDEO, Fábio, *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ONU, 1945. *Carta das Nações Unidas*. . Assinada aos 26 de junho de 1945. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm.

ONU, 1986. *Declaração do Direito ao Desenvolvimento*. Disponível em www.dhnet.org.br/direito/sip?onu/spovos/lex170a.htm em 27/02/14.

ONU, 1948. *Declaração dos Direitos do Homem em do Cidadão*, 1789. Disponível em [http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração Universal dos Direitos Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html).

RAJAGOPAL, Balakrishnan. *Counter-Hegemonic International Law: rething human rights and developmente a third word strategy*. Third World Quartely, n 5, 2006.

SACHS, Ignacy. *Rumo a ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. Org. Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2007.

_____, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro Garamond : 2007.

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

SAYEG, Ricardo. BALERA; Wagner. *O capitalismo humanista: filosofia humanista do direito econômico*. Petrópolis: KBR 2011 [edição digital].

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____, Vladmir Oliveira da; CATTI PRETA, Suzana Maria. *Política nacional de resíduos sólidos e a responsabilidade compartilhada entre poder público, setor empresarial e a coletividade*. IN: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides. *Empresa, Sustentabilidade e Funcionalização do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TESSAROLO, Enzo Mayer. *Políticas Públicas e Pobreza no Brasil e no Espírito Santo: uma perspectiva política sobre o Programa Bolsa Família, de 2000 a 2010*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais de Vila Velha – ES, associado ao Programa de Estudos de Pós Graduação em Ciências Sociais – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC –SP., 2012.

VEIGA. José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI* Rio de Janeiro: Garamond 2010.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: Avanços, Limites e Possibilidades [...]*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.