



## **BOLSA FAMÍLIA: UMA NECESSÁRIA POLÍTICA EMANCIPATÓRIA**

Cleiva Giusmin<sup>1</sup>  
Letícia Lassen Petersen<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo, resultado de pesquisa bibliográfica e documental, pretende discutir a necessidade de políticas redistributiva de renda, com condicionalidades emancipatórias enquanto ação política de Estado cujo foco é a emancipação e inclusão social. Em prol desta análise, é apresentado no artigo registros do processo histórico da produção da desigualdade nos sistemas capitalistas, especialmente em tempos que tem por características as marcas do individualismo e concentração de riquezas. Para o desenvolvimento do presente estudo, será realizada uma pesquisa teórica, com análise da produção bibliográfica sobre direitos humanos e desigualdade, além da análise documental da política, com finalidade exploratória e descritiva. As bases lógicas que pautam a pesquisa, especialmente no sentido da abordagem da intencionalidade da ação política do Bolsa Família, são do método hipotético-dedutivo.

**Palavras-chaves:** Políticas sociais. Capitalismo. Programa Bolsa Família. Emancipação. Cidadania.

### **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo apresenta uma revisão bibliográfica inicial acerca da produção da desigualdade experimentada de forma avassaladora nos sistemas capitalistas, ao reiteradamente privilegiar a concentração de renda e riquezas, em detrimento da inclusão e possibilidade de acessos dos mais variados bens de consumo por significativa parcela da população. Tais circunstâncias produtoras de exclusão social, provocam nos Estados a necessidade de construção e consolidação de políticas sociais que operem como sistemas capazes de barrar a ganância e viabilizem os mínimos existenciais para toda população, em prol de sua qualidade de vida.

O recorte da discussão proposta recai sobre o Programa Bolsa Família implementado pelo Brasil, em razão da adoção da estratégia de transferência de renda, associada às condicionalidades que envolvem percentual de frequência escolar acima do percentual mínimo

---

<sup>1</sup> Cleiva Giusmin – Bacharel em Direito (UNIJUI), Mestranda em Direitos Humanos (UNIJUI). Advogada.

<sup>2</sup> Letícia Lassen Petersen – Licenciada em Pedagogia (UNIJUI), Bacharel em Direito (UNIJUI), Especialista em Direito Civil (UNISUL), Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC), Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC), Pós Doutora em Saúde Coletiva junto ao Programa de Saúde Coletiva da UFRGS. Professora do curso de Graduação em Direito e de Pós Graduações da FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis de Santa Rosa. Analista Jurídica da Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul. Cleiva Giusmin – Bacharel em Direito (UNIJUI), Mestranda em Direitos Humanos (UNIJUI). Advogada.



estabelecido nos sistemas de ensino para aprovação, além do acompanhamento da saúde dos beneficiados. Tais condicionalidades contêm em si o interesse formativo individual para o exercício consciente da cidadania e democracia junto ao Estado, além do cuidado individual e familiar, relacionado às boas práticas em saúde, que repercute em qualidade de vida à população beneficiada pelo programa.

Certamente se a política fosse voltada para a mera transferência de renda, não teria o condão emancipatório, que fosse capaz de permitir aos sujeitos a consciência crítica da tomada de decisões sobre suas trajetórias de vida; porém a transferência de renda associada ao conjunto de condicionalidades exigidos pelo programa, permite contribuir para o resguardo da própria existência, com o acesso à questões mínimas como alimentação e o pensar sobre seu corpo, saúde e qualidade de vida, além da escolarização que lhe oportunizará a compreensão da sociedade e das consequências de seu agir nela, retirando-lhe de uma situação de alienação.

Em que pese a existência de inúmeras polêmicas oriundas da má gestão do Programa Bolsa Família (desvios de recursos, não fiscalização, entre outras) – as quais não serão objeto de discussão no presente artigo pelo simples fato de reforçar a lógica de exclusão retirando o acesso de quem efetivamente necessita do amparo público – a efetivação da política é necessária para colocar limites à exploração da mão de obra trabalhadora pelo capitalismo. Veja que os interesses de concentração de riqueza e de exploração do trabalho humano é capaz de reeditar sistemas de escravidão, de submissão dos corpos a qualquer forma de trabalho, sob quaisquer condições, em troca de qualquer pagamento. Tais situações são muitas vezes experimentadas na busca da provisão da subsistência por aqueles que não encontram amparo estatal que lhes garanta proteção às questões mais sensíveis que atingem diretamente a existência do humano, expresso no acesso ao alimento, na saúde e no conhecimento.

O artigo oferece ao leitor uma discussão inicial, mas organizada sobre os efeitos do capitalismo no espaço, expresso na produção da desigualdade; a necessidade da adoção de ações políticas pelos Estados expressos nas políticas sociais pautadas na redistribuição de renda a fim de garantir a existência digna enquanto pressuposto da liberdade em prol do exercício da cidadania. A partir desta discussão prévia, passar-se-á a abordar especialmente o Programa Bolsa Família enquanto um exemplo de ação pública emancipatória adotado no Brasil.



## **2. O ESTADO, GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS SOCIAIS: A NECESSIDADE DA CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PROTETIVAS E EMANCIPATÓRIAS**

A globalização associada a adoção do modelo econômico capitalista potencializou a produção de desigualdades econômicas e, por consequência, de acessos nos territórios, esquecendo, ou mitigando o pensar sobre o discurso de proteção humana. Em que pese as facilidades ofertadas pela globalização, vivencia-se um momento histórico em que o individualismo e os interesses econômicos se sobressaem aos interesses coletivos e a preservação da qualidade de vida. Vivencia-se uma crise social, em que pessoas desperdiçam suas vidas com o trabalho, em uma verdadeira reedição da escravidão, em prol de uma qualidade de vida inatingível. Conforme sistematiza Sen,

A globalização tem muito a oferecer, mas mesmo ao defendê-la precisamos, sem nenhuma contradição, admitir a legitimidade de muitas questões levantadas pelos que opõem a ela. Pode haver um diagnóstico equivocado quanto à localização dos problemas (eles não estão na globalização em si), mas as preocupações éticas e humanas que dão origem a esse questionamento exigem uma séria reavaliação da adequação dos arranjos institucionais nacionais e globais que caracterizam o mundo contemporâneo e dão forma às relações econômicas e sociais globalizadas (SEN, Amartya, 2010, p. 28)

Conforme pontua Sen, se faz necessário uma reavaliação da adequação dos arranjos institucionais nacionais e globais a fim de preservar a liberdade dos indivíduos e garantir-lhes os agentes promotores de tais liberdades: a educação, a saúde, os direitos civis, dentre outros (SEN, 2010). As liberdades são capazes de promover a ampliação da capacidade das pessoas para cuidar de si mesmas e dos outros, qualificando as formas de interferir no mundo da maneira que julgarem enquanto forma acertada e pertinente, contribuindo para o efetivo processo de desenvolvimento individual e coletivo, despindo-se dos rótulos sociais impostos pelo capitalismo e pela construção de uma sociedade de consumo.

Ao mesmo tempo que o capitalismo estimula o consumo de produtos, ele produz uma desigualdade avassaladora que encontra expressão na concentração de riquezas nas mãos de poucos, o guarda em si o poder nefasto de reinventar situações de sujeições, de opressão a exemplo dos já vividos sistemas de escravidão, em que a moeda de troca se limitava a viabilizar o mínimo necessário para o sujeito (pois não exercia a cidadania e nem era considerado livre)



sobreviver. Neste sentido é que o fortalecimento do espaço público, expresso na organização de um sistema protetivo social sólido, que dedica seus esforços para a construção de políticas sociais sérias e responsáveis, com foco na redistribuição da renda e viabilidade de acessos a bens públicos imprescindíveis para uma vida digna, de caráter emancipatório, ganha espaço nos Estados modernos.

Conforme Fleury (1994) a compreensão teórica da natureza do Estado moderno emerge da possibilidade de análise da esfera social, como expressão das contradições que requerem mediações a partir da comunidade, nas formas fenomênicas diferenciadas em Estado e sociedade. Por consequência, Fleury continua a refletir acerca da intervenção estatal promovida via políticas, regulando e/ou propiciando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população, é considerada uma função intrínseca ao Estado moderno, configurando padrões sociais próprios a cada nação, o que dá origem à concepção de cidadania.

Os direitos sociais resultam de conquistas históricas marcadas pelos limites entre a atuação dos poderes (de Estado e econômico) em prol da promoção da cidadania. Tais direitos encontram-se elencados nos textos constitucionais dos países democráticos, como verdadeiro contrato social que atribui aos Estados capitalistas o compromisso de planejar políticas capazes de garantir a preservação da vida em seus aspectos mais amplos (saúde, educação, trabalho/emprego, habitação, previdência social, assistência, etc) (PETERSEN, 2014). Neste sentido, Bobbio pontua que “o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas”, em razão de consistirem verdadeiros “direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO: 2004, p.21).

A promoção pelos Estados deste conjunto de direitos viabiliza o empoderamento e a capacidade de decisão/escolha sobre sua trajetória e qualidade de vida. A promoção desta base fundamental expressa a concepção de desenvolvimento em prol da liberdade, preconizado por Sen (2002) e apresenta a compreensão de desenvolvimento enquanto “a possibilidade de as pessoas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem suas escolhas” (VEIGA, 2005, p. 81).

O primeiro direito que fora reconhecido como sujeito central do político, foi o direito à vida. Conforme comenta Rosanvallon o sujeito:



[...] troca a sua submissão, ou a sua participação, segundo as diversas formas do contrato social, por esta garantia fundamental: ser protegido na sua integridade física contra todas as ameaças de violência interna. A passagem do estado de natureza ao estado civil realizada pelo Estado consiste em produzir a paz civil. (ROSANVALLON, 1997, p.19)

O compromisso da produção da paz civil, inclui a proteção dos cidadãos, promovida pelos Estados em relação à exploração do capital, o que inclui a possibilidade de escolha individual às propostas de submissão ao sistema capitalista. Esta ideia de Estado que garantisse os direitos mínimos sociais, em todas as versões que foram se constituindo, foi denominado Estado de Bem estar social, ou *Welfare state*, ou Estado Assistencial, ou ainda Estado-providência.

E nesta formatação de Estado de Bem estar social que o Programa Bolsa Família, implementado pelo Brasil, ganha visibilidade, por oportunizar um conjunto de medidas necessárias para garantir a existência dos sujeitos em situação de risco social. Ele adota o Modelo Institucional Redistributivo de Política Social, por meio do qual é possível romper as determinações do mercado capitalista. A lógica adotada pelo programa visa a garantia de acessos a serviços, bens e renda mínima a todos os cidadãos que encontram-se em situação de vulnerabilidade, com caráter claramente redistributivo, alocativa e reguladora do mercado (FLEURY, 1994).

Com vistas a alterar o retrato da desigualdade presente historicamente no Brasil, compreendendo todo o legado de injustiça social e restrições ao acesso de condições mínimas de cidadania que está presente desde o descobrimento, a adoção de Políticas de transferência de renda e emancipatórias dos sujeitos (proporcionando a compreensão do mundo, do trabalho e da própria inserção social) merece um olhar especial do espaço acadêmico, especialmente pelo fato evidente do Brasil não poder ser considerado como um país pobre, uma vez que possui terras produtivas e riquezas naturais; mas é sem dúvida um país de muitos pobres, muitos vulneráveis que não conseguem ter acesso ao exercício de suas liberdades por encontrarem-se alienados, inclusive de todas as riquezas presentes no território.

### **3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EXEMPLO DE POLÍTICA EMANCIPATÓRIA**

O verbo “emancipar” é central em todas as discussões que se referem aos beneficiados pelo PBF. Emancipar é entendido no sentido de tornar o beneficiado apto a prover por si o seu



sustento próprio, as decisões sobre sua vida e seus corpos, em total expressão de libertação. A intenção demonstrada no desenho do programa é, sem dúvida, ampliar as liberdades individuais e não meramente transferir renda.

A ideia de transferência direta de renda com cumprimento de condicionalidades na área de saúde e educação abriga em si um olhar para as múltiplas faces da desigualdade social. Esta ideia foi amplamente discutida em fóruns internacionais, como os promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em prol de se definir objetivos para o Desenvolvimento de países subdesenvolvidos e angariar recursos com os órgão de fomento internacional para viabilizar tais investimentos. Algumas metas foram estabelecidas nos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe”<sup>3</sup>. Com o apoio do Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) para o financiamento desse tipo de iniciativa, tem-se políticas semelhantes em diversos países: Plan Famílias (Argentina), Bolsa Família (Brasil), Chile Solidário (Chile), Famílias em Acción (Chile), Superémonos (Costa Rica), Red Solidaria (El Salvador), Bono de Desarrollo Humano (Equador), PRAF (Honduras), PATH (Jamaica), Progres/Oportunidades (México), Red de Protección Social (Nicarágua), Juntos (Peru) e Solidaridad (República Dominicana). Em termos financeiros o apoio do BID aos programas de transferência de renda entre 2000 e 2005 totalizou US\$ 4,5 bilhões (BID, 2006).

---

<sup>3</sup> Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe, foram estabelecidos na reunião denominada Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000, na sede da ONU em Nova York, que reuniu líderes de diferentes países. Foi estabelecida e assinada por 189 líderes de diferentes países a Declaração do Milênio. Através desse documento, se oficializou o pacto que colocou como prioridade a eliminação da fome e da extrema pobreza no planeta até o ano de 2015. Para isso, foram estabelecidos os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com 18 metas socioeconômicas em áreas como renda, educação, saúde infantil e materna, combate a doenças, saneamento, habitação, meio ambiente, igualdade de gêneros e parcerias pela sustentabilidade. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são:

- a) Erradicar a extrema pobreza e a fome;
- b) Atingir o ensino básico universal;
- c) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- d) Reduzir a mortalidade infantil;
- e) Melhorar a saúde materna;
- f) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- g) Garantir a sustentabilidade ambiental;
- h) Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. (ONU, 2006).



O marco inicial da implementação de programas marcados pela transferência de renda, no Brasil, ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso, ainda na década de 90. O objetivo almejado era a melhoria da renda e da qualidade de vida da população mais pobre – já em decorrência das evidências de desigualdade que se ampliavam no país e na existência de um significativo percentual de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza, em situação de privação, inclusive, alimentar. Pode-se destacar os seguintes programas (PRESIDÊNCIA, 2006): Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Agente Jovem; Sentinela; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Cartão Alimentação; e Auxílio gás.

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para gerir e estruturar uma rede de proteção social, ele procurou integrar as iniciativas de transferência de renda que beneficiassem as famílias (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) no programa Bolsa Família (PBF). O próprio governo federal ao referir-se ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) afirma que ele “tem a tarefa de estruturar uma sólida rede de proteção social, de modo a incluir todas as pessoas pobres do País no mundo do trabalho, do direito social e da cidadania”. (MDS, 2005, p.9).

Especificamente sobre o PBF, ele foi instituído pela Medida Provisória nº 132 que data de 20 de outubro de 2003, que fora posteriormente convertida na Lei nº 10.836 em 09 de janeiro de 2004. Teve como parâmetro para atingir seus objetivos os dados da PNAD 2001 que identificou a existência de 11,2 milhões de famílias pobres e extremamente pobres no Brasil e teve sua cobertura ampliada nos últimos anos. Por meio da realização do Cadastro Único promovidos pelos municípios, são selecionadas famílias em situação de vulnerabilidade social, com base na declaração e comprovação da renda per capita.

Desde sua instituição até os dias atuais a transferência de renda realizada pelo poder público, está condicionada ao cumprimento de condicionalidades importantes: frequência escolar no percentual de oitenta e cinco por cento da carga horária ministrada e avaliação periódica de saúde. Deste modo, a garantia de subsistência realizada por meio da ação de transferência de renda, vem associada à oportunidade de formação educativa que viabiliza a compreensão do mundo pelo sujeito e seu “empoderamento”, do mesmo modo que a condicionalidade de acompanhamento de sua saúde permite refletir sobre os cuidados com seu corpo em prol de sua saúde.

A implementação concreta da política – que começa no cadastro das famílias e implica



mais tarde na fiscalização – é de inteira responsabilidade do município. É ele quem “lança” as declarações de renda no Cadastro Único, que envia os dados para o MDS fazer a análise do enquadramento ou não nos moldes do programa para a inserção de beneficiados e torna possível o acompanhamento da emancipação dos sujeitos.

É possível perceber que a intenção de ampliar as liberdades individuais está expressa tanto na lei que cria o PBF como no decreto que o regulamenta e em todas as atualizações que o programa passou até o momento. O fundamento do PBF é justamente o esforço público para remover a principal fonte de privação da liberdade: a miséria e a pobreza, garantindo e, ao mesmo tempo exigindo, que os beneficiados tenham atendimento de saúde – para proteção de seus corpos - e educação – para proteção de sua cultura e dignidade de forma qualificada.

A liberdade existente demanda uma racionalidade para avaliar tudo que existe e acontece no meio em que se vive, pois a “perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum à qualidade de vida, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem” (SEN, 2002, p. 39). Esta libertação só encontra amparo junto à formação que permita ao sujeito compreender o mundo no qual se insere e a repercussão de suas ações.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Se por um lado a globalização propicia que os efeitos do capitalismo no espaço sejam potencializados, acelerando a produção da desigualdade, por outro lado ela provoca a necessidade de discussão da atuação dos Estados modernos, capazes de “regulamentar” os modos de produção e organizar um sistema de contrapartidas redistributivas pela tributação e implementação de políticas sociais pautadas na concepção de cidadania. Esta regulamentação do sistema capitalista exige um Estado forte, capaz de constantemente se recriar, na mesma velocidade com que os interesses privados que circundam e, de certa forma, boicotam as políticas, se articulam e criam descaminhos às regras sociais impostas.

O balizar da vulnerabilidade dos sujeitos pelo parâmetro econômico desvenda a triste realidade de que, apesar das riquezas do Brasil, a população é formada por muitos pobres, qualificados em sua pobreza pela subordinação, desqualificação para o trabalho, desconhecimento das regras que pautam a vida em sociedade, desconhecimento sobre as práticas preventivas de saúde que poderiam prolongar e preservar a qualidade de vida de seus





corpos. O Programa Bolsa Família, em que pese as inúmeras críticas que o circundam, é um programa essencial para garantir à significativa população de vulneráveis, uma possibilidade de vida digna, com formação emancipatória para a reflexão, compreensão e libertação por meio de suas escolhas, tornando os sujeitos capazes de dizer não à exploração de seu trabalho, ou a qualquer outra prática que extrapole o respeito pelo exercício das liberdades e direitos individuais duramente galgados, e por este motivo, chamado de humanos.

Pensar a humanidade da globalização implica em pensar estratégias de ação em nome da proteção da cultura, apesar da facilidade do acesso que se encontra legitimado; a proteção das práticas sociais locais, a fim de preservar a cultura e a beleza da diferença; a proteção contra toda e qualquer forma de exploração e opressão, a fim de oportunizar espaço para libertar os sujeitos das amarras da dependência e viabilizar o exercício pleno da vida, em toda sua magnitude.

Este artigo não esgota a temática proposta. Ao contrário, seu objetivo é provocar a discussão do drama da exclusão social, resultante do sistema capitalista, bem como da programação e oferta no espaço de proteção social de bem público (transferência de renda e imposição de condicionalidades) aos sujeitos em situação de extrema pobreza. A adoção de tais medidas é de extrema necessidade à população mais carente, e constitui hoje, uma das formas mais importantes de emancipação daqueles que se encontram, por algum motivo, excluído do mercado, do sistema e da sua própria dignidade.

## 5. REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRASIL. **Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2006. **Atualizada até a Emenda 48**.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10836**, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislação/> Acesso em 3 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10219**, de 11 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislação/> Acesso em 3 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Dec nº 5209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10836. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislação/> Acesso em 3 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Instrução normativa nº 01-20/05/2005**. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome. Acesso em 3 mar. 2006.
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 20ed. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- PETERSEN, Letícia. **Políticas sociais no SUS e a gestão da assistência farmacêutica na rede**



**local/regional** : o caso da judicialização na 17ª Coordenadoria Regional de Saúde - RS. Tese de doutorado, submetida junto ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, aprovada em setembro de 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/782>>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

**Desenvolvimento Social**: guia de políticas e programas. Dezembro/2005.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidades governamentais e procedimentos de gestão de benefícios.**

Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsafamilia/programa-bolsa-familia/gestao-de-beneficios/responsabilidades-governamentais-e-procedimentos-de-gestao-de-beneficios/>>. Acesso em: 2 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento social.** Brasília: Edição do Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome, 2004.

PORTAL BRASIL. **O que é risco país?** Disponível em:

<[http://www.portalbrasil.eti.br/economia\\_riscopais.htm](http://www.portalbrasil.eti.br/economia_riscopais.htm)>. Acesso em: 28 de fev. de 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. Amartya. **As pessoas em primeiro lugar: aética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**/Amartya Sen e Bernardo Kliksberg; tradução Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.