XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SANDRA REGINA MARTINI

MARA DARCANCHY

ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Sandra Regina Martini

Mara Darcanchy

Robert Bonifácio da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-812-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

Na perspectiva de concretizar o objetivo de valorização da pesquisa interinstitucional como uma contínua necessidade de reformulação axiológica, por meio do diálogo permanente entre diversificadas visões, culturas e referências, a obra divulga artigos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, durante o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI realizado na cidade de Goiânia/GO, entre os dias 19 e 21 de junho de 2019.

A presente obra reúne aportes científicos de estudiosos, profissionais e juristas de expressão nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas, sobre o desenvolvimento das relações jurídicas, o amadurecimento evolutivo dos direitos sociais e das políticas públicas, diante dos desafios postos pela nova ordem global, que determinam como única certeza a existência de crescentes incertezas.

Incertezas estas, advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, com base nos pilares dos direitos fundamentais e da justiça.

Ao desenvolver reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução, ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir com o resgate de valores basilares, para a concretização de direitos que ainda estão restritos ao nível do discurso.

Os artigos debatidos e apresentados no GT são a seguir descritos:

CARLA MANUELLA ARAGÃO BEZERRA e STÉFANI CLARA DA SILVA BEZERRA fundamentam crítica sobre a finalidade do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), embora visto como forma de integração cultural e acesso democrático às instituições de ensino superior, ao ser transportada para as escolas, mostra o inverso: competitividade,

rankerização da educação e exclusão de alunos “inadequados” ao sistema. Salientam que a matriz curricular escolar deveria se basear na formação e evolução intelectual e pessoal do aluno e que as escolas, ao visarem lucros e visibilidade, tratam seus alunos como poupanças de conhecimento, depositando conteúdos e retirando colocações.

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA e LUCIANO PINELI CHAVEIRO trazem, com o sugestivo título: “Maiores abandonados” uma discussão sobre as políticas públicas que o Estado dispõe para atender crianças e adolescentes que saem do acolhimento institucional, muitas vezes, por atingir sua maioridade. A partir de uma contextualização no instituto adoção e na sétima medida protetiva do art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que são os abrigos, descrevem a escassez de políticas públicas propostas pelo Estado para essas crianças.

DANILO HENRIQUE NUNES e LUCAS DE SOUZA LEHFELD propõem o novo conceito de família e das relações poliafetivas, destacando que a respectiva omissão regulatória implica reflexos no Direito Previdenciário. Passam por discussões sobre o reconhecimento das uniões homoafetivas como entidade familiar, e sobre a perda da eficácia jurídica do conceito tradicional de família e dos modelos familiares monogâmicos.

FABIANA ALDACI LANKE discorre sobre o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação e o monitoramento por organizações governamentais e não governamentais, sobre os investimentos públicos em educação básica. Pontua políticas públicas, mecanismos de participação social e medidas governamentais de enfrentamento a questões que afetam o direito social à educação, como garantia constitucional.

FERNANDA SANTOS BRUMANA examina a atuação do orçamento público na seara das medidas administrativas com a finalidade de concretização dos Direitos Fundamentais, as chamadas Políticas Públicas. Aborda ainda a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

GIOVANA TOGNOLO VILELA MACEDO e MILENA ZAMPIERI SELLMANN enfatizam a impossibilidade de substituição de CDAs para alterar o polo passivo nas execuções fiscais, trazida com a edição da súmula n.º 392 do STJ que criou diversos obstáculos ao recebimento do crédito tributário pela Fazenda Municipal. Apontam as suas impropriedades diante conceitos básicos do Direito Tributário, além de sua não recepção pela nova lei processual, o CPC/2015. Por fim, trará uma reflexão sobre os óbvios impactos de tal interpretação sobre a concretização de direitos fundamentais sociais.

GUILHERME RAMOS JUSTUS e EDUARDO MILLEO BARACAT no artigo: “O Decreto n. 9.450/2018 como instrumento de inclusão social para presos e egressos do sistema prisional brasileiro” analisam, a partir de dados do CNJ sobre reincidência criminal e a situação do sistema prisional brasileiro, como a instituição da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional pode efetivar o ideal ressocializador da pena. Exploram também uma teoria contemporânea sobre o viés social das penas, seus respectivos meios de readaptação do preso e do egresso do sistema prisional ao convívio social, bem como de que forma o trabalho pode ser um método eficaz de inclusão social e de redução da reincidência criminal.

JUSSARA SCHMITT SANDRI desenvolve pesquisa sobre o direito à educação e a política de reserva de vagas no âmbito do Instituto Federal do Paraná, objetivando demonstrar a dinâmica do sistema de reserva de vagas para o acesso ao ensino médio integrado e subsequente. Evidencia que a política de cotas raciais e sociais viabiliza o acesso à educação a determinadas minorias e grupos em estado de vulnerabilidade socioeconômica, no âmbito da referida instituição de ensino.

LÍGIA DE SOUZA FRIAS descreve a relevância do programa “Luz para Todos” e respectivo desenvolvimento de forma eficiente, interpretando planos plurianuais e dados estatísticos de modo a demonstrar que um planejamento bem executado traz diversos ganhos para as populações beneficiadas. Durante a apresentação de seu artigo a autora fez interessantes comentários como a importância da geladeira na redução de casos de pressão alta provenientes da conservação de carne com o sal, entre outros resultados positivos propiciados por este programa ao levar energia elétrica a milhares de domicílios em áreas rurais e comunidades isoladas que estavam na escuridão em pleno século XXI.

LUIZ HENRIQUE MILARÉ DE CARVALHO assinala o direito à moradia digna, (EC 26 /2000) no contexto de (des)construção dos direitos sociais no Brasil. Questões de saneamento básico em áreas periféricas, do fim do Ministério das Cidades, do crescente favelamento dos centros urbanos e as ações implementadas em Políticas Públicas que permeiam o conceito de dignidade são discutidas, na efetivação dos direitos sociais, sobretudo para realizar a Constituição Cidadã.

MÁRCIO VALÉRIO FERREIRA FERNANDES em seu artigo intitulado: “Políticas públicas de saúde e orçamento público: impactos das renúncias fiscais” identifica as principais causas da insuficiência de recursos para a saúde pública. A hipótese, confirmada pelos resultados e conclusões, é a de que as renúncias fiscais e as desvinculações das receitas da União contribuem para tornar o orçamento efetivamente comprometido. O subfinanciamento faz com que a Administração não atenda às necessidades da população,

fomentando o crescimento da judicialização e colocando em risco a sustentabilidade orçamentária e o desenvolvimento social.

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO e DANIEL MACHADO GOMES investigam a judicialização das políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seus respectivos impactos. Analisam ações ajuizadas e tratam da doutrina da efetividade das normas constitucionais, o agigantamento do Poder Judiciário frente aos outros poderes e a consolidação do saneamento básico como direito fundamental. Concluem pela necessidade de criação de parâmetros específicos para a atuação judicial, respeitando o plano de metas, recursos orçamentários e as disposições previstas na própria lei federal.

RAINERI RAMOS RAMALHO DE CASTRO avalia a efetividade do programa "Bolsa Família" para a garantia dos direitos fundamentais à alimentação e à saúde. Conclui que o Programa trouxe resultados bastante positivos, tendo exercido um papel relevante na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Entretanto, as deficiências legais constatadas na estrutura do programa resultaram em consequências negativas práticas para sua concretização, prejudicando o alcance pleno de seus objetivos.

REGINA VERA VILLAS BOAS e DURCELANIA DA SILVA SOARES revelam na pesquisa intitulada: "O direito fundamental social à educação de qualidade e a (in) efetividade das políticas públicas voltadas aos jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social", que somente a prática da educação de qualidade poderá resgatar valores da essência humana, para o pleno desenvolvimento de crianças, jovens e adolescentes, concretizando sua formação e o seu preparo para a vida. Avançam no entendimento de que o sistema educacional não tem se mostrado satisfatório ao cumprimento desse desiderato, indicando a necessidade de desenvolvimento e materialização de políticas públicas educacionais eficientes e inclusivas, que protejam os mais vulneráveis às vicissitudes socioeconômicas e culturais contemporâneas e às inquietudes da sociedade civil tornando-a igualitária e justa.

ULYSSES MONTEIRO MOLITOR aborda a audiência de custódia no processo criminal como instrumento de políticas públicas pelo Poder Judiciário, instrumento que objetiva a breve apresentação judicial do preso em flagrante para avaliação da necessidade da prisão com vistas à rápida constatação de eventuais ilegalidades ou outras ofensas aos Direitos e Garantias Fundamentais. As convenções humanitárias impõem uma atuação célere e eficaz do Poder Judiciário, mormente se tratando de processos criminais de presos em flagrante, avaliando se garantias constitucionais foram obedecidas mesmo sem a necessária presença de um advogado e sem a oportunidade de exercício de ampla defesa.

Nesse sentido, tendo como elemento fundante a construção de diálogo permanente e a transversalidade dos direitos sociais e das políticas públicas com as diversas dimensões epistemológicas, a obra que ora se apresenta tem o intuito de contribuir com todos os sentidos de inclusão, propiciando instrumentos para a conquista da cidadania e da dignidade humana, pautada na possibilidade de articulação da cidadania para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates entre pesquisadores altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - Uniritter / URGS

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva - Universidade Federal de Goiás – UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A PRIMEIRA DÉCADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEU IMPACTO PARA OS DIREITOS À ALIMENTAÇÃO E À SAÚDE

BOLSA FAMÍLIA'S IMPACT TO THE RIGHTS OF FOOD AND HEALTH IN ITS FIRST DECADE

Raineri Ramos Ramalho de Castro [1]

Resumo

Em 2003, foi instituído o Bolsa Família, programa de transferência de renda condicionada que tinha como objetivo o combate à pobreza e à fome. Neste trabalho, analisaram-se estudos científicos de áreas diversas para avaliar a efetividade do programa para a garantia dos direitos fundamentais à alimentação e à saúde. Concluiu-se que o Programa apresentou resultados bastante positivos, tendo exercido um papel relevante na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Entretanto, as deficiências legais constatadas na estrutura do programa resultaram em consequências negativas práticas para sua concretização, prejudicando o alcance pleno de seus objetivos.

Palavras-chave: Bolsa família, Saúde, Alimentação, Direitos sociais, Pobreza

Abstract/Resumen/Résumé

In 2003, Bolsa Família, a conditional cash transfer program that aimed to combat poverty and hunger, was established. In this paper, scientific studies of diverse areas were analysed with the purpose of evaluating the effectiveness of the program to guarantee the fundamental rights to food and health. It was concluded the Program presented very positive results, having played a relevant role in improving the living conditions of its beneficiaries. However, the legal shortcomings noted in the program structure have resulted in practical negative consequences for its implementation, hampering the full achievement of its objectives.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bolsa família, Health, Food, Social rights, Poverty

[1] Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Lisboa; Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM

INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda condicionada são, no conceito de Francesca Bastagli (2008, p. 32), programas criados pelo Estado para transferir renda a grupos populacionais específicos com a exigência de uma contrapartida, que pode ser uma ação ou um comportamento. São, então, constituídos por três elementos: transferência de renda, mecanismo de identificação de possíveis beneficiários e a condicionalidade.

Sendo o principal mecanismo adotado pelos países industrializados para proteção social (ibidem, p. 36), os programas de transferência de renda objetivam, em curto prazo, aliviar a extrema pobreza e, a longo prazo, representam um investimento em capital humano (RAWLINGS, 2004, p. 39). Além dos seus baixos custos, esses programas são a política pública que melhor consegue alcançar o objetivo de combater a pobreza (BASTAGLI, 2008, p. 28).

Em 2003, foi criado no Brasil o Programa Bolsa Família, mais abrangente política de transferência de renda condicionada da história do país. Embora outras experiências já tivessem sido testadas anteriormente, o Bolsa Família foi a primeira que visou alcançar toda a população em situação de pobreza ou extrema pobreza (CAMPELLO; NERI (Org.), 2013, p. 15).

Até a sua instituição, existiam ao menos quatro grandes programas de transferência de renda no Governo Federal[1], além de outros tantos criados por Municípios e Estados. Todos os programas federais foram unificados no Bolsa Família, como forma de melhor gerir a transferência de renda e garantir melhores resultados.

O Programa Bolsa Família possui como objetivos principais combater a pobreza e a fome e promover o acesso da população a serviços públicos essenciais, em especial aos de saúde, educação e assistência social (art. 4º do Decreto 5.209/2004). Diversos levantamentos de dados e estudos das mais diversas ciências demonstram os aspectos positivos e negativos do Bolsa Família em diversas áreas. O presente trabalho tem como objetivo analisar o seu impacto para a garantia dos direitos à alimentação e à saúde.

Considerando o Bolsa Família como uma das políticas públicas criadas pelo Estado com o objetivo de cumprir suas obrigações relativas aos direitos à saúde e à alimentação, analisar-se-á se esta política é juridicamente adequada para o fim ao qual se pretende, e se está sendo efetiva na garantia dos referidos direitos fundamentais à população atendida.

A análise em questão terá duas vertentes metodológicas: uma teórica e uma prática. A primeira representará a confrontação entre a estrutura legal do Bolsa Família e os conceitos jurídicos dos direitos à saúde e à alimentação a fim de averiguar se, da forma como está estabelecido, o programa é teoricamente apropriado para a garantia de tais direitos.

A segunda diz respeito à realidade concreta dos fatos. Através da análise de estudos científicos de diversas áreas – principalmente Medicina, Sociologia, e Economia -, e de levantamentos de dados feitos tanto pelo Estado brasileiro quanto por profissionais e instituições independentes durante a primeira década de execução do programa, será averiguado se, na prática, o Bolsa Família é instrumento apropriado para a garantia dos direitos fundamentais em estudo ou se é um programa governamental inócuo.

Com a junção dos dois tipos de análise, poder-se-á verificar o efetivo impacto que o programa teve para os direitos fundamentais da população assistida em sua primeira década – e, se for o caso, sugerir mudanças que ajudem na maior eficiência da política pública.

[1] Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação e Programa Auxílio-Gás.

1 OBRIGAÇÕES DO ESTADO PARA A GARANTIA DOS DIREITOS À ALIMENTAÇÃO E À SAÚDE

Os direitos à alimentação e à saúde estão ligados de forma inseparável: não há saúde sem alimentação adequada; não há alimentação adequada sem obediência a parâmetros de saúde. Além desta relação prática, os direitos também estão intimamente ligados juridicamente: o alcance de um direito importa o alcance do outro, sendo um parte integrante do conceito do outro.

Como direitos fundamentais sociais[2], possuem características jurídicas comuns. Em razão do limitado espaço deste trabalho e da consequente necessidade de limitar a exposição ao seu conteúdo essencial, tem-se que o Estado possui as seguintes obrigações relativas a ambos os direitos:

a. Direito à alimentação:
    a.1. Adequação da disponibilidade e do acesso aos alimentos: o Estado deve considerar se os alimentos a serem disponibilizados para a população são os mais adequados para atingir os objetivos relativos a tal direito (relação direta com os conceitos de *food safety* e *food security*);
    a.2. Sustentabilidade: os alimentos devem ser garantidos às presentes e futuras gerações;
    a.3. Acessibilidade econômica: os custos relacionados à aquisição de alimentos devem ser em nível que não prejudique o gozo de outros direitos fundamentais;
    a.4. Acessibilidade física: os alimentos devem ser fisicamente acessíveis a todos, inclusive grupos vulneráveis como crianças, idosos, pessoas com deficiência, doentes terminais, etc. Às vítimas de desastres naturais ou pessoas em especial nível de desvantagem deve ser assegurada proteção especial;
    a.5. Aceitabilidade cultural e pelo consumidor: deve-se levar em consideração que os alimentos a serem disponibilizados devem respeitar os valores culturais e sociais a eles associados. Também é necessário informar ao consumidor a natureza dos alimentos.
b. Direito à saúde:
    b.1. Disponibilidade: o Estado deve prover bens, serviços, programas e estabelecimentos destinados ao cuidado da saúde e à assistência médica em quantidade suficiente para atender a população, o que deve incluir acesso a água potável e a remédios essenciais, saneamento básico e hospitais com equipe médica adequadamente treinada;
    b.2. O acesso aos bens e serviços de saúde deve ser garantido a todos sem discriminações de qualquer natureza. O acesso deve ser garantido física e economicamente, além de ser disponibilizada a quantidade de informação necessária;
    b.3. Aceitabilidade: deve haver respeito não só aos princípios éticos da Medicina mas também aos valores culturais individuais, às questões de gênero e às necessidades etárias;

[2] Os direitos sociais são aqueles que demandam do Estado prestações, positivas ou negativas, a fim de que garanta, direta ou indiretamente, liberdades e bens de natureza econômica, social ou cultural fundamentais para uma vida digna. São exemplos o direito à educação, ao trabalho e à moradia, todos previstos no art. 6º da Constituição Federal brasileira.

b.4. Qualidade: os serviços médicos em geral devem ser cientificamente adequados e ter boa qualidade.

Esses são os critérios gerais a serem seguidos pelo Estado quanto a esses direitos. As populações em situação de pobreza ou extrema pobreza, porém, demandam tratamento diferenciado, o que deve ser estudado em razão do foco desse trabalho.

2 OBRIGAÇÕES DO ESTADO JUNTO ÀS POPULAÇÕES EM POBREZA OU EXTREMA POBREZA

Expostos os deveres gerais do Estado relativas aos direitos à alimentação e à saúde, compete questionar como estas obrigações se apresentam quando se está diante de população em estado de pobreza ou extrema pobreza, pois este grupo populacional é o foco do Programa Bolsa Família.

Ao se falar em pobreza, não está se falando apenas em ausência de renda para acesso a bens necessários para a vida digna. Tal limitação conceitual é bastante criticada pela doutrina especializada (REGO; PINZANI, 2014, p. 157). A pobreza, em verdade, é uma "privação de *capabilities*[3] básicas", considerando *capabilities* como "as liberdades substanciais que [um indivíduo] goza e que conduzem ao tipo de vida que ele ou ela valoriza" (SEN, 1999, p. 87, tradução nossa). Assim, embora não possa ser desconsiderado que a baixa renda é uma das causas principais da pobreza (ibidem, p. 87), este conceito envolve uma série de questões que não se limitam à falta de renda. Amartya Sen cita três fundamentos para esta conclusão: (i) a pobreza envolve privações intrínsecas, e não apenas instrumentais (como é a falta de renda); (ii) outras questões além da baixa renda influenciam as privações de *capabilities*; (iii) a relação instrumental entre baixa renda e poucas *capabilities* varia entre comunidades, indivíduos e famílias.

Neste passo, questões como idade, deficiência física ou mental, gênero e localidade geográfica, entre tantas outras, afetam não só o acesso à renda mas também a conversão desta em *capabilities*, pois as realidades sociais e necessidades de cada grupo diferenciam a gestão da renda porventura obtida. A distribuição da renda dentro da família também é um fator que afeta o acesso a *capabilities*, pois a estrutura familiar pode, por exemplo, privilegiar os membros de sexo masculino, sem contar as questões sociais que podem impedir o acesso de grupos vítimas de preconceito a serviços essenciais (ibidem, pp. 88-89).

O quadro de pobreza também será determinado pela inserção do indivíduo em um contexto econômico específico: a baixa renda relativa pode levar um indivíduo a experimentar privações no acesso a *capabilities*. O exemplo utilizado por Amartya Sen é simples: em um país "opulento", a renda necessária para ter acesso aos mesmos serviços será proporcionalmente superior, o que pode levar indivíduos que possuam renda média elevada de acordo com a média global a experimentar situações de dificuldade ou até mesmo impedimento de acesso aos mesmos *functioning*[4].

Desta forma, considerar a pobreza como conceito mais abrangente do que apenas a baixa renda tira o enfoque dos *meios* de acesso para os *fins* que o indivíduo possui o direito de alcançar, bem como das *liberdades* que ele é capaz de satisfazer (ibidem, p. 90). Assim sendo, adotar um conceito de pobreza cujo enfoque esteja no efetivo acesso aos bens e serviços e,

[3] Decidiu-se utilizar o termo em inglês pois as traduções de *capability* e *functioning* (mencionado abaixo) não representam adequadamente o conceito apresentado pelo autor.

[4] "O conceito de '*functionings*'[...] reflete a variedade de coisas que uma pessoa pode valorizar fazer ou ser. As *functionings* valorizadas podem variar entre as elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de uma doença evitável, até as mais complexas atividades ou estados pessoais, como ser capaz de fazer parte da vida da comunidade e ter auto respeito" (ibidem, p. 75, tradução nossa). A *capability* individual é a combinação de diversos *functionings* que a pessoa consiga alcançar.

consequentemente, aos direitos fundamentais garantidos pelo ordenamento, é o mais adequado a um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, Constituição Federal) e como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária e a promoção do bem de todos (art. 3º, I e IV, CF).

Com base nesse conceito, considera-se que a extrema pobreza possui as seguintes características principais: "1. Falta de condições básicas para uma vida saudável; 2. Acesso nulo ou irregular à renda derivada de um trabalho regular; 3. Trabalho infantil e abandono escolar; 4. Alta natalidade; 5. Acidentes; 6. Falta de crédito; 7. Invisibilidade e mudez; 8. Desigualdade interna às famílias; 9. Vergonha; 10. Cultura da resignação; 11. Exclusão da cidadania" (REGO; PINZANI, 2014, p. 161).

Para superar situação tão complexa, as políticas públicas a serem adotadas devem ser compatíveis com a sua dimensão, o que reforça a necessidade e demonstra a correção da inserção nos conceitos de direito à saúde e à alimentação de questões que não estariam evidentemente ligadas aos mesmos, como meio ambiente, educação, trabalho e lazer, pois somente deste modo tal problema poderá ser superado pelo Estado.

Por conseguinte, para garantir o exercício dos direitos à saúde e à alimentação pelas pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado devem estar focadas nesta população e adotar padrões e critérios diferenciados do que aqueles usados para população com acesso mais facilitado às ações e serviços públicos correspondentes[5] [6]. Na dimensão de proteção do direito fundamental, por exemplo, o Estado pode ter que editar normas que obriguem o indivíduo a adotar certo tipo de conduta ou tornar algumas práticas ilegais. Como expõe Reis Novais, o dever de proteção abrange a proteção contra si mesmo, algumas vezes devendo o Estado impedir que o indivíduo siga os caminhos que escolheu de forma consciente (NOVAIS, 2010, 260).

Deste modo, em respeito ao princípio da igualdade, para efetivamente garantir o acesso igualitário aos direitos fundamentais, o Estado estará obrigado a adotar políticas públicas diferenciadas, de acordo com a situação concreta e a necessidade de cada grupo populacional.

Vale notar que todas essas questões foram previstas pelo constituinte brasileiro no art. 194 da Constituição Federal, que trata dos objetivos que devem reger a segurança social (que engloba os sistemas de saúde, previdência e assistência social). O dispositivo determina que estes sistemas deverão visar a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e a equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. Estes objetivos concretizam, exatamente, os princípios da universalidade e da igualdade.

Resumidas as obrigações do Estado relativas aos direitos à saúde e à alimentação e estudadas as especificidades no cumprimento dessas obrigações para as populações em situação de pobreza ou extrema pobreza, compete agora analisar a estrutura do Programa Bolsa Família a fim de que se possa apurar se tais direitos estão, de fato, sendo atendidos por referida política pública.

3 A ESTRUTURA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

[5] Conforme exposto nos Comentários Gerais nº 12 (p. 4) e nº 14 (p. 4) do Comitê dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais da ONU, supramencionados.

[6] Um exemplo são as conhecidas ações afirmativas, que na concepção de Carmen Lúcia Antunes Rocha são "a expressão democrática mais atualizada da igualdade jurídica promovida na e pela sociedade" (ROCHA, 1996, p; 13).

O Programa Bolsa Família – PBF foi criado pela Medida Provisória 132/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004. Nos termos do diploma legal, o programa se destina à transferência de renda para famílias com a imposição de condicionalidades, isto é, obrigações que devem ser cumpridas pelos indivíduos para receberem o benefício mensal.

Conforme art. 4º do Decreto Presidencial 5.209/2004, que regula a Lei nº 10.836/2004, são cinco os objetivos básicos do Bolsa Família: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Na delimitação da população a ser atendida, o programa parte de três conceitos básicos: família, renda familiar mensal e pobreza/extrema pobreza.

Família é conceituada como *a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros* (art. 2º, §1º, da Lei 10.836/04)[7]. Já a renda mensal familiar é aferida através da soma do rendimento bruto de todos os membros da família, excluídos os valores provenientes de programas oficiais de transferência de renda.

Por sua vez, pobreza e extrema pobreza levam em conta exclusivamente a situação financeira da família, o que é criticado por alguns autores (REGO; PINZANI, 2014, p. 157. SILVA (coord.), 2013, p. 45). É considerada família em situação de extrema pobreza[8] aquela que possua renda mensal *per capita* de até R$ 89,00 (oitenta e nove reais) e em situação de pobreza aquela com renda mensal *per capita* entre R$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) e R$ 178,00 (cento e setenta oito reais).

A partir desses três elementos, são definidos os benefícios financeiros principais do programa, que são quatro:

- Benefício básico: para famílias em situação de extrema pobreza, independente de sua composição, no valor de R$ 89,00 (oitenta e nove reais) mensais;

- Benefício variável: para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que possuam em sua composição gestantes, nutrizes, crianças de 0 (zero) a 12 (doze) anos ou adolescentes de até 15 (quinze) anos, no valor de R$ 41,00 (trinta e nove reais), podendo ser pagos até 05 (cinco) benefícios por família (R$ 205,00 – duzentos e cinco reais);

- Benefício variável: para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que possuam em sua composição adolescentes entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos matriculados em estabelecimento de ensino, no valor de R$ 48,00 (quarenta e oito reais), no limite máximo de 02 (dois) benefícios por família (R$ 96,00 – noventa e seis reais);

- Benefício para superação da extrema pobreza: para famílias, independente de sua composição, que mesmo com o recebimento do benefício mantenham renda *per capita* igual ou inferior a R$ 89,00 (oitenta e nove reais). É pago um benefício por família mas sem limite máximo de valor, sendo calculado por meio da diferença entre R$ 89,01 e a renda *per capita* da família multiplicada pelo número de membros da família e arredondada até o múltiplo de R$ 2,00 imediatamente superior.

Além desses quatro benefícios principais, existe o pagamento de um benefício variável de caráter extraordinário para famílias que, beneficiárias dos programas de transferência de

[7] Interessante notar a inovação legal no conceito de família, que passa a ser definida pela vida em comum na mesma residência, não mais pelo parentesco e nem mesmo exclusivamente pela afinidade.

[8] Os valores relativos ao critério de renda, bem como algumas exigências a eles inerentes, estão definidos atualmente pelo Decreto Presidencial 9.396/2018, conforme autorização legal do art. 2º, §6º, da Lei 10.836/2004.

renda extintos e unificados pelo Bolsa Família, tiveram alguma perda em seu rendimento mensal.

Os benefícios principais são cumuláveis, podendo a mesma família receber o máximo de R$ 390,00 (trezentos e noventa reais) por mês, ressalvada a possibilidade de valor maior resultante do benefício para superação de extrema pobreza e do benefício variável de caráter extraordinário.

O benefício é pago por meio de cartão magnético disponibilizado pela Caixa Econômica preferencialmente à mulher.

Em caso de calamidade pública ou situação de emergência reconhecidas pelo Governo Federal, é possível a relativização desses critérios com o objetivo de recebimento temporário do benefício, desde que respeitados os limites financeiros e orçamentários do programa (art. 2º, §10º, da Lei nº 10.836/2004).

A elegibilidade dos beneficiários quanto ao critério renda é revista a cada dois anos, mas o acompanhamento das condicionalidades é contínuo, sendo realizado localmente pelos entes federativos que tiverem estrutura para tal ou diretamente pelos Ministérios da Saúde e Educação, de acordo com a natureza de cada condicionalidade. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é responsável pela gestão, coordenação e operacionalização do Programa.

A Lei nº 10.836/2004 previu como condicionalidades exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde e freqüência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, deixando sua especificação para regulamentos do Executivo, que poderiam até incluir novas condicionalidades – o que eventualmente foi feito.

As condicionalidades, criadas por diversos regulamentos esparsos, estão resumidas na Portaria MDS nº 251/2012. As relativas à saúde são: (i) as gestantes e nutrizes devem comparecer às consultas pré-natal e à assistência do puerpério, com o objetivo de promover o aleitamento materno e os cuidados gerais com saúde e alimentação da criança; (ii) os responsáveis por crianças menores de 07 (sete) anos devem cumprir o calendário de vacinação infantil e comparecer a consultas nas unidades de saúde conforme calendário do Ministério da Saúde para acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e outras ações (Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509/2004, art. 6º).

As condicionalidades de educação são: matrícula das crianças e adolescentes de 06 a 15 anos no estabelecimento de ensino e garantia de frequência escolar de no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento), devendo qualquer impeditivo de comparecimento ser imediatamente informado. Para as famílias que recebem o benefício variável referente a adolescentes entre 16 e 17 anos, estes devem estar matriculados em estabelecimento de ensino e devem cumprir 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária letiva.

Na área de assistência social, as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos em risco ou retiradas do trabalho infantil devem cumprir 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

Existe um complexo processo administrativo para o caso de descumprimento das condicionalidades, regulamentado pela supramencionada Portaria MDS nº 251/2012, que pode levar ao cancelamento do benefício em caso de descumprimento reiterado.

Vale notar que o Decreto 5.209/2004 reforça a obrigação dos entes federativos de ofertar os serviços públicos essenciais para a população e estimular a sua procura e monitorar as dificuldades de acesso (art. 27). Se não houver oferta dos serviços necessários, o Decreto prevê que os benefícios não poderão ser cancelados por falta de cumprimento de condicionalidades (art. 28, Portaria §5º).

Por fim, válido mencionar que o número de beneficiários deve ser compatível com a dotação orçamentária disponível, a lista de beneficiários e seus respectivos benefícios é

acessível por todos na internet e, embora os recursos sejam originários da União, a gestão do Programa é feita por todos os entes federativos, o que é visto como fator diminuidor do clientelismo político local (SILVA (coord.), 2013, pp. 152-153), uma desprezível tradição da história política do país.

4 ANÁLISE CRÍTICA E DE DADOS DA ADEQUAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA PÚBLICA GARANTIDORA DOS DIREITOS À ALIMENTAÇÃO E À SAÚDE

Estudados, ainda que brevemente, os conceitos doutrinários e legais dos direitos à alimentação e à saúde, e realizada a análise estrutural do Programa Bolsa Família, chega-se ao objetivo principal do presente trabalho: verificar se o programa é legalmente adequado para a satisfação desses direitos. Mas antes de iniciar esta análise, uma observação importante deve ser feita.

Como programa de transferência de renda condicionada, o Bolsa Família possui um enfoque principalmente individual, ou seja, objetiva modificar a situação pessoal dos beneficiários. Isto significa que políticas estruturais de melhoria na qualidade e quantidade dos bens e serviços colocados à disposição da população não fazem parte dos objetivos do programa. Estas questões, como por exemplo o aumento da produção de alimentos, melhoria das técnicas de distribuição, aumento da rede pública de saúde, entre outras, não são e nem poderiam ser metas do programa.

Embora haja previsão para que os entes públicos aumentem a disponibilidade e qualidade dos serviços e monitorem as dificuldades de acesso (art. 27 do Decreto 5.209/2004), essas questões não fazem parte, de fato, dos objetivos do programa. As reais finalidades do Bolsa Família estão previstas no art. 4º do Decreto 5.209/2004, e são elas que serão levados em consideração para a avaliação prática e teórica do programa.

Isto não quer dizer, é claro, que objetivos não expressos pela regulamentação do Programa não possam ser vistos como essenciais ao seu sucesso. Por exemplo: a educação alimentar, embora não exposta como missão do programa, é inerente ao alcance do direito à alimentação, especialmente em uma política pública que tenha enfoque individual e não estrutural. Simplesmente não há como promover a segurança alimentar e nutricional individual sem educação sobre práticas alimentares adequadas. A educação alimentar, portanto, é uma necessidade do programa, embora não expressamente prevista na lei e regulamentos atinentes como um de seus objetivos ou como obrigação do Estado, pelo que se torna uma deficiência do programa.

Do mesmo modo, a execução de programas de sustentabilidade ambiental parece ser uma necessidade do programa. O equilíbrio do meio ambiente, que faz parte tanto do conceito de direito à alimentação quanto de direito à saúde, pode ser impactado negativamente pelo programa, pois o aumento do consumo das famílias resultará, consequentemente, em aumento de sua "pegada ecológica", pelo que o único modo de garantir a execução adequada do programa é inserir ferramentas de educação ecológica. Em outra vertente, a produção alimentícia por meio de práticas nocivas ao meio ambiente, embora tenha relação direta com o alcance do direito à alimentação, não possui relação com os objetivos ou consequências do Bolsa Família, pelo que a questão não pode ser levada em consideração para sua avaliação.

Em resumo, a análise a ser feita levará em consideração a complexidade dos conceitos de direito à alimentação e à saúde, não se limitando a estudar âmbitos limitados de tais direitos, como apenas a *food security* ou somente o acesso a assistência médica. Não obstante, o programa somente será criticado de acordo com os impactos que podem ser causados diretamente pelo mesmo. Seria inapropriado proceder a uma análise crítica que se utilizasse

de parâmetros que, de acordo com uma razoável relação de causa e consequência diretas, não possam causar ou sofrer impacto das ações provenientes do programa em análise.

4.1. Análise crítica da estrutura legal do Programa Bolsa Família

A primeira questão a ser analisada no concernente à efetividade teórica da estrutura legal do programa para a garantia dos direitos à saúde e à alimentação são os seus objetivos, que estão traçados no art. 4º do Decreto 5.209/2004, acima citado.

Os dois primeiros objetivos envolvem, justamente, a promoção do acesso à saúde, o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional. Por sua vez, o inciso IV trata do combate à pobreza, que, como visto anteriormente, é condição que possui relação direta com as deficiências no alcance de diversos direitos fundamentais, entre eles a saúde e a alimentação. Assim, os objetivos do PBF estão adequados à satisfação dos direitos à alimentação e à saúde.

Mas, é claro, somente o delineamento de objetivos não é suficiente para o seu efetivo alcance, pois isto depende dos mecanismos criados pelo Programa. E no primeiro deles já se encontra um entrave para a efetividade do Bolsa Família.

Como toda política pública assistencial, em especial programas de transferência de renda, o Estado deve fixar critérios objetivos para o acesso à política. Para o Programa Bolsa Família, este critério é, exclusivamente, a renda familiar.

O programa, que visa combater a pobreza através da transferência de renda à população com o objetivo de promover o seu acesso aos serviços necessários para a garantia de seus direitos fundamentais, leva em conta o conceito mais simplificado de pobreza: a falta de renda. Como já exposto em momento anterior do trabalho, a pobreza é uma situação muito mais complexa que somente a falta de recursos financeiros para adquirir alimentos, revelando-se como condição individual com uma série de fatores, causas e consequências, que não estão exclusivamente – e às vezes nem intrinsecamente – ligados à falta de renda.

Portanto, a primeira crítica negativa que se faz ao PBF é para o seu principal alicerce: o conceito de pobreza. Embora este conceito facilite a execução do programa, pois torna a identificação dos beneficiários mais objetiva, não leva em consideração a complexidade do problema que pretende enfrentar.

Isto não quer dizer, é claro, que o critério previsto pelo programa seja totalmente inadequado. Mesmo sendo a pobreza uma situação complexa, a baixa renda é um de seus fatores, se não o seu principal. Logo, mesmo que insuficiente, o conceito de pobreza não desconsidera a principal causa da situação que visa combater, o que não pode ser desconsiderado[9].

Quanto à fixação dos critérios legais para a configuração da pobreza ou extrema pobreza, entende-se que o programa esteja parcialmente adequado ao objetivo de retirar as famílias desta situação. Fala-se que a adequação é parcial pois o programa prevê mecanismos para retirar as famílias da situação de extrema pobreza, mas não existe proteção definitiva contra a pobreza.

De fato, enquanto as famílias pobres somente recebem o benefício se cumprirem requisitos mínimos de composição (gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes), as famílias em extrema pobreza, além de não terem que possuir composição especial, possuem benefício variável no valor que for necessário para retirá-las desta situação. Assim, verificam-se duas deficiências. A primeira é que as famílias pobres não estão integralmente amparadas, pois além de aquelas que não possuem composição especial estarem excluídas do programa, o valor dos benefícios para aquelas que cumprem o requisito de formação pode não ser o

[9] Vale observar que o programa prevê mecanismo que possibilita a inclusão de famílias utilizando-se de outros critérios que não a renda (art. 18, §1º, do Decreto 5.209/2004). Não foi encontrada, porém, qualquer informação concernente à efetivação dessa ferramenta.

suficiente para retirar-lhes da pobreza, já que não há benefício variável para sair desta situação. A outra é que, mesmo que haja benefício para sair da extrema pobreza, as famílias que o recebem permanecerão em situação de pobreza, pois o valor a ser recebido é apenas o necessário para movê-las para este patamar superior.

Por conseguinte, embora tenham sido criados mecanismos para retirar as famílias da situação de extrema pobreza, o Programa não poderá, por si só, alcançar um de seus objetivos básicos: o combate à pobreza. Não desconsiderando a óbvia maior gravidade da extrema pobreza, devendo ser mencionado que ela é o foco principal das ações do Governo Federal[10], a manutenção das famílias na situação de pobreza não é oportuna, pois esta também impede o acesso a serviços básicos e o exercício adequado dos direitos fundamentais, inclusive os de saúde e alimentação. É certo que a pobreza deve ser combatida por um conjunto de políticas públicas e não apenas por um programa assistencial, porém, por ser o Bolsa Família um programa de combate à pobreza, a crítica à ausência de mecanismo para retirar as pessoas dessa situação é pertinente. Mesmo que sejam vislumbradas as razões orçamentárias e políticas desta limitação, ela não deixa de ser um fator prejudicial para o alcance de objetivo expresso do programa.

Ainda na questão da superação da pobreza, essencial para a garantia dos direitos à alimentação e à saúde, estudos sobre o programa indicam a insuficiência do critério de renda para o sucesso desta e de outra questão a ela relacionada: a emancipação das famílias (art. 4º, III, do Decreto 5.209/2004).

Maria Ozanira da Silva e Silva afirma que "o valor muito baixo do corte de renda para inclusão das famílias e o valor também muito baixo transferido para as famílias" limitam a superação da pobreza (SILVA (coord.), 2013, p. 43). O programa acaba sendo mais um "administrador da pobreza" e gestor de uma situação emergencial que um efetivo erradicador da pobreza e emancipador das famílias.

Neste ponto, em uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, vale notar que a Constituição Federal determina em seu art. 7º, IV, que o salário mínimo é a renda *capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social*, o que reforça a insuficiência da renda transferida através do Bolsa Família. Em 2019, o salário mínimo foi fixado em R$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais), conforme Decreto Presidencial nº 9.661/19.

Ora, se o salário mínimo é o valor que o sistema jurídico considera como básico para atender às necessidades vitais do indivíduo, o Bolsa Família está em valor manifestamente insuficiente para o cumprimento de seus objetivos, pois o seu montante geral máximo (R$ 390,00) representa apenas 39% da renda considerada essencial para a subsistência do indivíduo e de sua família[11].

Assim, embora os objetivos gerais do programa sejam adequados para o alcance dos direitos à saúde e à alimentação, seus parâmetros básicos (aferição de pobreza, valor da renda e tipos de benefícios) são parcialmente insatisfatórios para o alcance dessas metas, pois a não superação da pobreza implica na dificuldade e até mesmo na impossibilidade de acesso a esses direitos fundamentais.

No que concerne especificamente a cada direito, compete fazer sua análise isolada do impacto do PBF, de acordo com os critérios inerentes a cada um.

---

[10] O Decreto 7.492/2011, que instituiu o Brasil sem Miséria, prevê expressamente que a finalidade deste programa é a superação da extrema pobreza (art. 1º).

[11] Note-se que a Constituição nem fala em vida digna, mas apenas em capacidades vitais, mostrando que nem mesmo o salário mínimo objetiva atender ao básico que se espera do Estado (garantia de vida digna), apenas reforçando a insuficiência do valor do Bolsa Família.

4.1.1. Análise da estrutura legal em relação ao direito à alimentação

Com base nas disposições legais internas e compromissos internacionais firmados, as obrigações do Estado em relação ao direito à alimentação que podem ser vinculadas ao Bolsa Família são: tratamento diferenciado às populações em pobreza ou extrema pobreza; garantia de alimentação suficiente e adequada e dos meios para seu acesso; gozo deste direito fundamental sem comprometimento ao gozo dos demais; estímulo a vida saudável; informação sobre alimentos; aceitabilidade cultural dos alimentos; e sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social.

Analisando especificamente a estrutura legal do Programa, sem considerar seus efeitos práticos, acredita-se que grande parte desses objetivos tenha sido formalmente protegido pelo Bolsa Família.

A própria criação do programa e seu enfoque são as maiores provas de que o Estado está garantindo às populações em situação de pobreza ou extrema pobreza o tratamento diferenciado que elas demandam para o alcance deste direito. Além disso, vale lembrar do art. 2º, §10, da Lei 10.836/04, que possibilita a relativização das regras do benefício em caso de situação de emergência ou calamidade pública, ocorrências que também demandam do Estado tratamento diferenciado em razão de situações temporárias de especial vulnerabilidade. Assim, outra obrigação relativa a direitos fundamentais, mas que não teria relação direta com o Bolsa Família, acaba sendo atendida pelo programa.

A garantia de alimentação suficiente (*food security*) é feita através da transferência dos recursos financeiros às famílias. Embora não haja obrigação específica para os beneficiários quanto à destinação desses recursos – o que é visto como algo positivo, pois garante maior autonomia e sentimento de emancipação aos beneficiários (REGO; PINZANI, 2014, pp. 205-206) –, a transferência dos valores concede às famílias instrumento para que, ainda que parcialmente, consigam atender às suas necessidades básicas com alimentação. A suficiência deste valor para garantia efetiva da quantidade de alimentos será apurada quando da análise de dados.

O gozo do direito sem comprometimento a outros direitos fundamentais também só pode ser objeto de avaliação prática, pois, a princípio, o valor e as condicionalidades do programa objetivam garantir o acesso aos mais diversos direitos.

A aceitabilidade cultural dos alimentos não é tida como preocupação do programa, e isto pode ser um problema. Importante para a satisfação do direito à alimentação, o valor cultural dos alimentos estará vinculado, entre outras coisas, à região geográfica em que residem as famílias, e pode resultar em variação do valor financeiro necessário para o acesso aos alimentos, o que demandaria do programa a criação de critérios diferenciados para definir o valor do benefício. No entanto, não foi encontrado nenhum estudo ou menção de beneficiários que fizesse referência a este critério específico, o que pode significar que os beneficiários não se sentem culturalmente prejudicados no acesso aos alimentos. Sem esses dados, não há como criticar, positiva ou negativamente, o programa.

A sustentabilidade social, embora bastante complexa, é positivamente afetada pelo programa. A diminuição da pobreza e da desigualdade social, o acesso a bens e serviços diversos e a promoção de direitos fundamentais são questões vantajosas não apenas para o indivíduo mas também para a sociedade em geral, o que pode ser aferido principalmente em relação à violência[12] e à ordem social[13].

[12] A "[...] conexão mais íntima que existe não é entre violência e pobreza, mas sim entre violência e desigualdade social [...] a violência cometida por jovens socialmente desfavorecidos não é causada apenas por necessidades materiais, mas também por sentimentos de injustiça e ausência de reconhecimento social. Esses fatores são potencializados pela convivência com pessoas e ambientes que estão no extremo oposto, o da inclusão social e do reconhecimento" (WEISSHEIMER, 2006. p. 20)

Deste modo, o Bolsa Família garante, pelo menos legalmente, o atendimento a todos esses critérios essenciais ao direito à alimentação. Existem problemas, porém, em relação a certas questões.

Observa-se que não há preocupação do programa quanto à educação alimentar ou ambiental da população – o que prejudica a sustentabilidade ambiental relacionada à alimentação –, a boa prática alimentar, o estímulo à vida saudável e as informações sobre os alimentos consumidos, todos componentes do direito à alimentação.

Sem ter conhecimento de como se alimentar adequadamente, os beneficiários poderão usar os recursos para consumir alimentos indevidos para sua própria saúde, não por má vontade, mas por simples falta de acesso a informações. Do mesmo modo, o aumento do consumo resultará em maior impacto ambiental causado por essas famílias, que também não possuirão meios ou informação de como gerenciar os dejetos criados.

Embora essas questões também estejam relacionadas a políticas públicas estruturantes relacionadas a educação formal e preservação ambiental, acredita-se que o Bolsa Família deveria ter sido estruturado para levar estas questões em consideração, pois estão diretamente vinculadas aos seus objetivos e, também, às suas consequências. Não educar a população a se alimentar melhor, a adotar práticas de vida saudáveis ou a cuidar do impacto ambiental que poderão causar representa uma clara omissão do programa quanto ao direito à alimentação, que poderia ser remediada através da criação de novas condicionalidades, como comparecimento a programa de instrução alimentar e ambiental quando do início do recebimento do benefício.

Deve ser notado, porém, que questões relativas à educação alimentar são previstas a um grupo específico de beneficiários: as gestantes e nutrizes, o que acaba causando impactos aos seus filhos. Estas mulheres devem comparecer ao pré-natal e ao atendimento ao puerpério, este último com o expresso objetivo de promover cuidados com saúde e alimentação da criança. Ademais, as consultas médicas periódicas pelas quais as crianças de até 07 (sete) anos devem passar podem ter impacto positivo quanto à alimentação, pois além de monitorarem o estado nutricional, acredita-se que os médicos devem aconselhar as famílias a, pelo menos, alimentarem melhor as crianças.

Igualmente, a frequência escolar obrigatória pode gerar efeitos positivos para as crianças e jovens e, consequentemente, às gerações futuras, pois lições de saúde e alimentação também são transmitidas pelas escolas. O problema estaria com aquelas pessoas que, não tendo frequentado a escola na idade regular, não terão mais esta oportunidade.

Conforme exposto, observa-se que a estrutura do programa atende positivamente a maior parte dos componentes do direito fundamental à alimentação, mostrando o sucesso na formulação do programa.

4.1.2. Análise da estrutura legal em relação ao direito à saúde

Também vale relembrar as obrigações do Estado relativas ao direito à saúde: promoção do acesso em igualdade de oportunidade; redução do risco de doença e outros agravos; relação com diversos outros direitos fundamentais.

Acredita-se, porém, que, diferente do direito à alimentação, o direito à saúde é o que menos teria possibilidade de ser positivamente impactado pelo Programa Bolsa Família.

---

[13] "Ainda que o Estado não aufira nenhuma vantagem da instrução das camadas inferiores do povo, mesmo assim deveria procurar evitar que elas permaneçam sem instrução. Acontece, porém, que o Estado aufere certa considerável vantagem da instrução do povo. Quanto mais instruído ele for, tanto menos estará sujeito às ilusões do entusiasmo e da superstição que, entre nações ignorantes, muitas vezes dão origem às mais terríveis desordens. [...] Um povo instruído e inteligente sempre é mais ordeiro do que um povo ignorante e obtuso. As pessoas se sentem, cada qual individualmente, mais respeitáveis e com maiores possibilidades de ser respeitadas" (SMITH, 1983 apud REGO; PINZANI, 2014, p. 574).

Dependendo muito mais de políticas estruturais para ser alcançado (construção de hospitais, formação de profissionais de saúde em número suficiente, obras públicas de saneamento básico, habitação, etc.), um programa de transferência de renda condicionada teria um impacto limitado na conjuntura geral deste direito. De fato, o Bolsa Família tem maior reflexo na promoção do acesso à assistência médica que nos outros aspectos do direito à saúde.

Não obstante, ainda assim existe espaço para análise técnica da estrutura do programa quanto a este direito.

Justamente na questão da promoção do acesso, o programa, dentro de suas limitações inerentes, é bem sucedido. Embora não possa garantir a oferta dos serviços pelo Poder Público, o Bolsa Família age em um fator determinante: a procura dos serviços pela população.

Por meio das condicionalidades de saúde, o programa busca promover a procura aos serviços de saúde por pessoas em condições que exigem maior atenção: grávidas, nutrizes e crianças de até 07 (sete anos). Estas condicionalidades possuem um objetivo evidente: diminuir a mortalidade infantil, grave problema em todos os países em desenvolvimento e prevista como obrigação dos Estados no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 12, 2, a). Para este objetivo, portanto, a estrutura do programa é adequada.

No entanto, é de se questionar se as condicionalidades da saúde não deveriam abandonar o foco isolado na mortalidade infantil e expandi-lo para todas as fases da vida, em especial às de maior necessidade de atenção médica, como todo o período de infância e a velhice.

O acesso que deve ser promovido à saúde não deve ser restrito às populações vulneráveis, mas sim ser estendido a toda a população, o que não está sendo feito pelo Bolsa Família, mas que poderia. É certo que criar uma condicionalidade que obrigue o comparecimento de pessoas adultas a consultas médicas teria implicações severas ao direito de liberdade e acabaria gerando limitação da autonomia e emancipação dos indivíduos, em sentido contrário não só aos objetivos do programa mas aos próprios direitos fundamentais que devem ser garantidos pelo Estado. Todavia, talvez uma maior proteção às crianças em geral[14], e não apenas àquelas de até 07 (sete) anos, seja uma medida interessante, que teria como consequência não só a proteção indivíduos que constitucionalmente receberam amparo maior do Estado (art. 227 da Constituição) mas também a promoção da importância do acompanhamento médico junto a famílias historicamente excluídas de tal cuidado. A expansão das condicionalidades também teria relação com a obrigação constitucional de reduzir doenças e outros agravos, pois o acompanhamento profissional da saúde pode evitar o aparecimento e/ou o desenvolvimento de doenças.

De todo modo, as condicionalidades de saúde como estão já são medidas interessantes para reduzir o desenvolvimento de doenças e agravos, promover o acesso à saúde e a igualdade material dos indivíduos no acesso aos serviços públicos e a proteger grupos mais vulneráveis.

O acesso à saúde também envolve a dimensão econômica, mas esta parece se tornar dificultada por um programa de transferência de renda em razão do alto valor que certos medicamentos podem possuir. Além disso, a Lei 8.080/90 já prevê a distribuição gratuita de medicamentos (art. 19-M, I) e a oferta de tratamentos terapêuticos (art. 19-M, II) pelo Estado, afastando as dificuldades econômicas complicadoras ou impeditivas do acesso ao direito.

O art. 3º da Lei 8.080/90 confirma a relação do direito à saúde a diversos outros direitos, quais sejam: *a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e*

[14] O Estatuto da Criança e do Adolescente define como criança a pessoa de até 12 (doze) anos incompletos (art. 2º da Lei 8.069/90).

serviços essenciais. Alguns destes, como dito, dependem de outras políticas públicas, em especial o saneamento básico, o trabalho, transporte, lazer, algumas dimensões de habitação, atividade física, meio ambiente e o acesso a bens e serviços essenciais. Outros são alcançados pelo programa; outros deveriam ser.

O direito à renda é, obviamente, relacionado ao programa, não havendo muito o que ser falado sobre tal ponto, já que se trata de programa de transferência de recursos financeiros.

O direito à habitação (que envolve direito a uma habitação digna) pode ser impactado pelo programa, pois a transferência de recursos possibilita melhorias residenciais promovidas pelas próprias famílias, embora de maneira limitada em razão do pequeno valor do benefício (REGO; PINZANI, 2014, p. 125).

Já as questões de meio ambiente e atividade física – além, claro, do próprio direito à educação – dependeriam de atividades educativas promovidas pelo Estado, como já foi dito em relação ao direito à alimentação. Também aqui vale a menção: a educação relativa à saúde é parcialmente garantida por meio do cumprimento das condicionalidades, mas seria necessário ampliar as medidas adotadas pelo Estado para garanti-la de forma plena à população que não teve acesso à educação formal na idade regular.

Nota-se, portanto, que assim como com o direito à alimentação, a estrutura legal do Bolsa Família é apta a promover as mudanças almejadas pelo programa e a garantir o cumprimento das obrigações estatais relativas ao direito à saúde. Porém, para verificar se de fato está ocorrendo essa melhoria de condições através do programa, necessário realizar uma análise dos dados do impacto do PBF.

4.2. Análise de dados

A análise da adequação, ou não, do Programa Bolsa Família à garantia dos direitos à alimentação e à saúde não seria suficiente sem a análise de dados oriundos de estudos avaliativos das consequências práticas do programa. Mesmo se tratando de um trabalho jurídico, a análise de uma política pública específica não pode ignorar os efeitos concretos dela resultantes. Afinal, o Bolsa Família foi criado para modificar a realidade, pelo que a análise dos dados é imperativa.

Serão analisados estudos científicos e levantamentos de dados realizados por pesquisadores e instituições independentes e pelo Governo Federal em relação ao Bolsa Família. Através da análise em conjunto desses diversos estudos, poderá ser verificado o impacto gerado pelo programa para os direitos em questão.

Vale destacar, antes da análise isolada da satisfação de cada direito, o impacto do programa para o combate à pobreza, face a mencionada relação desta situação com ambos os direitos em estudo.

Embora a pobreza geral no país tenha diminuído entre 2003 e 2011 – população extremamente pobre passou de 8,0% para 3,4% e a pobre de 15,9% para 6,3% (CAMPELLO; NERI (Org.), 2013, p. 144) – e a vulnerabilidade social tenha sido reduzida em 27% entre 2010 e 2011[15], em grande parte em função da renda transferida pelo Bolsa Família (ibidem, p. 215), não há como negar que percentual expressivo da população continua nesta situação, o que é resultado da ausência de mecanismos para a efetiva superação da pobreza no programa.

De fato, a doutrina especializada é uníssona ao afirmar que o Bolsa Família, embora tenha melhorado a condição das famílias, garantindo ao menos sua sobrevivência, não foi efetivo para a erradicação da pobreza[16]. Logo, mesmo que o programa tenha sido significativo

---

[15] Dados divulgados pelo IPEA em 04/09/2015: «http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26115&catid=1&Itemid=7».

[16] "Depois de cinco anos de entrevistas, constata-se que o programa atingiu um dos seus objetivos principais, pois o Bolsa Família garante o direito à vida a milhões de brasileiros; não resolve, contudo, o problema da

para a expressiva redução da pobreza e da desigualdade social – "a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini diminuiu 9,2%, de 0,576 para 0,523" (CAMPELLO; NERI (Org.), 2013, p. 144) –, jamais poderá erradicar a pobreza se não adotar critérios mais amplos para a inclusão de beneficiários e aumentar o valor do benefício, de acordo com a situação particular de cada família.

Não pode ser ignorada, porém, a efetiva contribuição do Programa para a melhoria da situação das famílias assistidas, o que foi relevante não só para os direitos fundamentais em estudo, mas também para a situação geral de uma população que, historicamente, não foi objeto da devida atenção pelo Poder Público no Brasil. Portanto, mesmo que não haja real tentativa de erradicação da pobreza, mas apenas de seu "combate" (como exposto no art. 4º, IV, do Decreto 5.209/2004), infeliz limitação do programa, o Bolsa Família representou um avanço sem precedentes para a sociedade brasileira na resolução dessa mazela social, o que deve ter o devido reconhecimento.

4.2.1. Análise de dados em relação ao direito à alimentação

O maior sucesso do Bolsa Família em relação à garantia do direito à alimentação foi exposto no relatório sobre insegurança alimentar da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) de 2014: o Brasil saiu do mapa mundial da fome da ONU.

Elogiando o país por ter colocado a segurança alimentar e nutricional como prioridade em sua agenda política, a FAO expôs que entre os períodos de 2000-2002 e 2004-2006, a subnutrição no Brasil caiu mais da metade, de 10,7% para menos de 5% (FAO; IFAD; WFP, 2014, p. 23). Listando diversos programas governamentais relevantes para esta conquista, a FAO reconhece o papel do Bolsa Família, que, segundo a organização, representa 1/3 dos gastos federais com segurança alimentar e nutricional (ibidem, p. 24).

Além deste reconhecimento internacional, outros estudos e levantamentos demonstram os efeitos do Bolsa Família para o direito à alimentação.

Lignani et al., que analisaram dados de março de 2007 referentes a 5.000 domicílios, concluíram que o Bolsa Família foi relevante para o aumento no consumo de todos os grupos alimentares, em especial entre as famílias com maior grau de insegurança alimentar. Este estudo também nota que o programa foi bem sucedido no enfoque na população sob risco de insegurança alimentar (2011, p. 788).

Outro estudo, analisando dados de 2008-2009 relativos a 55.970 domicílios, constatou que, em relação aos alimentos, os recursos recebidos possuem a seguinte destinação: carne (19,6%), grãos (13,2%), panificados (10,5%), aves (10%), leite (8,8%), massas (6,9%) e bebidas não alcoólicas (5,6%); bebidas alcoólicas representam 0,8%. Além disso, os gastos com grãos, legumes, doces, carnes, aves e óleos é mais elevado nas famílias beneficiárias, enquanto com leite, panificados e bebidas alcoólicas é menor (BAPTISTELLA, 2012, pp. 48-49).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2013 – Segurança Alimentar, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, demonstra a diminuição relevante da insegurança alimentar[17], inclusive entre os domicílios que recebem exclusivamente benefícios do governo.

---

pobreza" (REGO; PINZANI, 2014, p. 193). O mesmo posicionamento é adotado por Maria Ozanira da Silva e Silva (2013, p. 57).

[17] A aferição da segurança alimentar e nutricional é explicada da seguinte forma pelo IBGE: "[...] a primeira dimensão se relaciona a disponibilidade do alimento que significa a oferta de alimentos para toda população e depende da produção, importação (quando necessária), sistemas de armazenamento e distribuição; a outra dimensão é o acesso físico e econômico aos alimentos que significa a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e com qualidade nutricional, a partir de estratégias cultural e socialmente aceitáveis, além de depender da política de preços e da renda familiar; a terceira dimensão é a utilização biológica dos alimentos pelo organismo e o aproveitamento dos nutrientes, que é afetado pelas condições sanitárias nas quais as pessoas

Pesquisando 65,3 milhões de domicílios, o levantamento verificou que, entre 2004 e 2013, a população em insegurança alimentar leve[18] diminuiu de 18% para 14,8% (34,5 milhões de pessoas); a insegurança alimentar moderada diminuiu de 9,9% da população para 4,6% (10,3 milhões de pessoas), enquanto a insegurança alimentar grave caiu de 6,9% da população para 3,2% (7,2 milhões de pessoas) (IBGE, 2014, p. 33).

Especificamente entre a população que possui como renda exclusiva benefícios estatais, a população em segurança alimentar aumentou expressivamente de 28,7% em 2004 (IBGE, 2010, p. 51) para 59,9% em 2013 (idem, 2014, p. 53), sendo a redução em relação à insegurança alimentar leve de 22,9% para 20,9%, à moderada de 19,4% para 8,7% e quanto à grave de 28,9% para 10,4%.

Além disso, a desnutrição infantil foi reduzida de 13,8% em 1996 para 6,8% em 2007, tendo tido como principais causas o aumento da educação materna (responsável por 25,7% da redução) e o aumento do poder aquisitivo (21,7%) (MONTEIRO et al., 2009, pp. 39-40).

Verifica-se, assim, que o Programa Bolsa Família foi instrumento fundamental para a melhoria das condições do exercício do direito à alimentação (ou pelo menos alguns de seus elementos) pela população atendida.

Todavia, existem certas questões que demonstram as deficiências práticas geradas pelas falhas estruturais do programa acima referenciadas.

Primeiramente, verifica-se que, embora todos os índices tenham melhorado significativamente no período de vigência do programa, ainda existe grande porcentagem da população brasileira em algum grau de insegurança alimentar, o que pode ter como origem as limitações de renda transferida e o conceito de pobreza empregado pelo programa, que não garantem que a população atingida pela pobreza consiga superar tal condição ou, até mesmo, seja assistida pelo programa.

Ademais, embora tenha havido o aumento no consumo de alimentos, o que tem relação com a *food security*, a qualidade ao alimento ingerido não é adequada.

Além de haver comprovação de ingestão insuficiente de nutrientes (CABRAL et al., 2013, p. 79), outro estudo indica que o programa não garante a *food safety* (BAPTISTELLA, 2012, p. 57), podendo até prejudicar o seu alcance. Embora a obesidade adulta seja menor entre os beneficiários do programa que entre os não-beneficiários – 30,34% x 34,08% (ibidem, p. 51) –, a pequena renda auferida pelas famílias, mesmo após o recebimento dos benefícios, obriga-as a adquirir alimentos com baixo teor nutricional, pois costumam ser mais baratos (LIGNANI et al., 2011, p. 789). Uma consequência desta má ingestão de alimentos é exposta em estudo que, entre os beneficiários do programa, encontrou paradoxalmente altas taxas de desnutrição entre crianças e adolescentes aliadas a altas taxas de sobrepeso ou obesidade entre adultos (CABRAL et al., 2013, pp. 83-84).

Assim, além de educar as famílias beneficiárias em relação a boas práticas alimentares – educação esta que deve levar em consideração o poder publicitário dos produtos

---

vivem e produzem sua comida, depende da segurança microbiológica dos alimentos e pode ser afetado pelos conhecimentos, hábitos e escolhas sociais. A quarta dimensão é decisiva para a definição da situação de segurança ou insegurança alimentar das famílias. Trata-se da estabilidade, que implica no grau de perenidade da utilização, acesso e disponibilidade dos alimentos. Esta dimensão envolve a sustentabilidade social, econômica e ambiental, e demanda o planejamento de ações pelo poder público e pelas famílias ante eventuais problemas que podem ser crônicos, sazonais ou passageiros" (IBGE, 2014. pp. 25-26).

[18] "Insegurança alimentar leve: preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos. Insegurança alimentar moderada: redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimento entre os adultos. Insegurança alimentar grave: redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos)" (ibidem, p. 28).

industrializados, o valor social a eles relacionado, seu pouco valor nutricional e seu preço reduzido (LIGNANI et al., 2011, p. 791) –, torna-se necessário reforçar políticas públicas que garantam acesso econômico de todos a alimentos com maior valor nutritivo. Nada adianta transferir renda às famílias se, além de elas não possuírem conhecimento acerca do valor nutricional dos alimentos, não recebem dinheiro suficiente para adquirir os alimentos que melhor garantirão a sua segurança alimentar e nutricional.

Em relação à sustentabilidade econômica, existem diversos dados que mostram o impacto econômico positivo causado regional (SILVA (coord.), 2013, p. 66) e nacionalmente[19] pelo Bolsa Família, mas nada relativo à sustentabilidade econômica especificamente relacionada ao direito à alimentação, pelo que a análise fica prejudicada.

Por fim, embora a PNAD 2013 aponte significativas melhorias quanto à insegurança alimentar, a pesquisa também observou a grande discrepância de tal situação entre as zonas rural e urbana. Enquanto nesta 6,8% dos domicílios vivem em insegurança alimentar moderada ou grave, naquela, 13,9% – mais que o dobro – vivem na mesma situação. Compete ao governo, assim, adotar políticas públicas que afastem essa diferença, o que pode ser feito pela ampliação do conceito de pobreza utilizado pelo Bolsa Família e pela adoção de critérios e benefícios diferenciados que se adequem às necessidades familiares, de acordo com o princípio da igualdade e em simples respeito ao art. 194, II, da Constituição Federal[20].

4.2.2. Análise de dados em relação ao direito à saúde

O maior número de estudos realizados sobre o Programa Bolsa Família está relacionado aos seus efeitos na promoção da saúde. O número de dados é extenso, mas as conclusões obtidas são uníssonas quanto ao impacto majoritariamente positivo do programa a este direito.

Diversos índices relacionados ao direito à saúde tiveram melhoria em função, parcial ou total, do Bolsa Família:

> - Entre 2004 e 2009, o índice de mortalidade infantil de crianças abaixo de 5 anos diminuiu 19,4%. A redução da má nutrição foi responsável por 58,2% desta diminuição, tendo sido o Bolsa Família responsável por grande decréscimo da mortalidade infantil e aumento da vacinação e das consultas pré-natais, o que é incentivado pelas condicionalidades do programa (RASELLA et al., 2013, pp. 60-62);
> - O acesso geral à assistência pré-natal e ao parto aumentou de 62,3% para 82,3% entre 1996 e 2007 (MONTEIRO et al., 2009, p. 39);
> - Os filhos das beneficiárias do Bolsa Família são amamentados de forma exclusiva em proporção maior que os filhos de não beneficiárias (61%, em comparação com 53%), o que mostra êxito do atendimento pré-natal e do acompanhamento do puerpério (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2012, p. 15);
> - Os filhos das beneficiárias do Bolsa Família possuem peso maior ao nascer que os filhos das não beneficiárias (ibidem, p. 16);

[19] Cada real utilizado em pagamento de benefícios do Bolsa Família se transforma em R$ 1,78 no resultado final do PIB. É o maior impacto de qualquer transferência social: BPC – Benefício de Prestação Continuada – R$ 1,19; Seguro desemprego – R$ 1,06; Abono – R$ 1,06; RPPS – R$ 0,53; RGPS – R$ 0,52; FGTS – R$ 0,39 (CAMPELLO; NERI (org.), 2013, p. 201)

[20] O dispositivo, mencionado anteriormente, determina que os benefícios e serviços da seguridade social deverão objetivar a uniformidade e equivalência em relação às populações urbanas e rurais.

> - Das crianças que possuem acompanhamento quanto ao cumprimento das condicionalidades[21], cerca de 99,2% encontravam-se com calendário de vacinação em dia, e 81% tiveram estado nutricional avaliado. Entre as gestantes, cerca de 99% estavam com pré-natal em dia e 80% tiveram estado nutricional avaliado (ibidem, p. 104);
> - As crianças integrantes de famílias beneficiárias possuem probabilidade maior de 26% para ter altura normal para a sua idade (ibidem, p. 264);
> - Houve diminuição no número de internações hospitalares entre as crianças de famílias beneficiárias, o que é explicado pela redução da incidência de doenças e pelo impedimento de evolução das doenças adquiridas em razão do aumento do acesso ao sistema de saúde estimulado pelas condicionalidades do programa (ibidem, p. 254).

Assim, as principais questões que poderiam ser impactadas pelo Bolsa Família (procura pelos serviços médicos e redução na mortalidade infantil) realmente sofreram melhoria, representando sucesso do programa, pois constata-se o cumprimento quase que integral das condicionalidades médicas pelas famílias e uma acentuada redução no índice de mortalidade infantil e das questões que lhe são afeitas, em especial a subnutrição (RASELLA et al., 2013, p. 62).

No entanto, como dito no tópico 4.1.2, o direito à saúde depende mais de políticas públicas de grande dimensão do que de programas de transferência de renda condicionada para ser garantido. Embora a elevação da renda tenha a potencialidade de "aumentar acesso a alimentos e a outros bens relacionados à saúde" de forma não linear – mesmo um valor pequeno tem consequências vantajosas na saúde infantil em famílias extremamente pobres (ibidem, p. 62) –, o direito à saúde depende da construção de hospitais, de obras de saneamento básico, treinamento adequado de profissionais de saúde, etc. Embora alguns desses índices tenham melhorado durante a vigência do programa[22], nem este avanço e nem a contínua deficiência dos serviços podem ser vinculados ao Bolsa Família.

Portanto, levando em consideração a natural influência inferior que o programa poderia ter no direito à saúde, acredita-se que seu impacto tenha sido bastante positivo na garantia de tal direito à população assistida.

CONCLUSÃO

Da forma como foi elaborada, a estrutura legal do Programa Bolsa Família está, quase que em sua integralidade, compatível com os objetivos almejados pela política pública. Os mecanismos elaborados para a identificação dos beneficiários permitem que todas as pessoas que se enquadrem aos critérios legais sejam atendidas pelo programa, garantindo, assim, a sua adequação aos princípios da universalidade e da igualdade. Além disso, a criação de diferentes tipos de benefícios possibilita uma adaptação dos valores a serem recebidos de acordo com as necessidades de cada núcleo familiar, o que também está de acordo com o princípio da igualdade.

As condicionalidades instituídas, como o comparecimento compulsório a tratamentos médicos e ao ensino básico, impulsionam o alcance dos objetivos do programa, inclusive no concernente aos direitos à alimentação e à saúde. Quanto a esses direitos, verificou-se que

[21] O sistema de acompanhamento de condicionalidades ainda não abrange todas as famílias beneficiárias. Segundo dados de 2012, 11,8 milhões das mais de 13 milhões de famílias tinham as condicionalidades de saúde acompanhadas. O número representa grande evolução quando comparado a 2005, quando apenas 5,5 milhões das famílias eram acompanhadas (CAMPELLO; NERI, 2013, p. 96)

[22] Como exemplo, o saneamento básico inadequado foi reduzido em 46,5% entre 2004 e 2009 (ibidem, p. 60).

quase todos os componentes das obrigações do Estado a eles relacionados são alcançados pelo programa. Considerando a complexidade dessas obrigações e a superficial simplicidade estrutural do Bolsa Família, isto é bastante significativo.

Certas questões, porém, deveriam ser melhoradas. O valor dos benefícios é muito aquém do salário mínimo, o que dificulta a efetiva superação da pobreza pelas famílias beneficiárias. Ademais, o critério de pobreza fixado exclusivamente na renda permite que famílias que se encontrem em situação de miserabilidade sejam excluídas do programa em razão do julgamento exclusivamente objetivo para a avaliação da situação, incompatível com a complexidade da pobreza. Entendem-se as razões políticas que levaram a essas decisões, mas elas não deixam de representar uma faceta negativa para o programa.

Outro problema diz respeito à ausência de mecanismos de educação ambiental, alimentar e de saúde às famílias beneficiadas. Embora o acompanhamento médico da gestação e da criança até 07 (sete) anos e o comparecimento obrigatório ao ensino básico inevitavelmente representem certa educação nessas áreas, a ausência de preocupação geral com este componente é prejudicial ao sucesso do programa na garantia dos direitos à alimentação e à saúde. O maior poder aquisitivo e o consequente acesso a produtos antes desconhecidos que o programa garante aos beneficiários pode levá-los à prática de condutas nocivas à própria saúde e ao meio ambiente caso não haja a educação adequada.

Ultrapassando a análise estritamente jurídica do programa, vê-se que as suas consequências práticas para as famílias beneficiárias – e até mesmo para a sociedade em geral – foram, em sua quase integralidade, positivas. Os estudos realizados confirmam que o programa foi bem sucedido na inclusão social das famílias beneficiárias, permitindo seu acesso a bens e serviços (públicos ou particulares) dos quais haviam sido historicamente excluídas. Em relação especificamente aos direitos à saúde e à alimentação, todos os indicadores a eles relacionados apresentaram grande melhora em razão do Bolsa Família.

No entanto, as deficiências legais verificadas na estrutura do programa apresentam consequências práticas: embora a situação geral dos beneficiários tenha evoluído, os estudos demonstram que este desenvolvimento não atingirá o patamar ideal se os valores dos benefícios não forem melhorados e se não for permitida a adoção de outros critérios para a definição da pobreza além da renda. Igualmente, a ausência de educação acerca de alimentação saudável gerou impactos negativos para a população, pois foi confirmada a adoção de práticas alimentares não adequadas por boa parte dos beneficiários – o que também teve como causa, deve ser notado, os preços normalmente inferiores de produtos com baixo teor nutritivo.

Apesar dessas limitações, a estrutura legal do programa e o seu impacto real demonstram sua adequação não só para o alcance de seus objetivos, mas, especificamente, para os direitos à alimentação e à saúde. Os mecanismos criados para a satisfação desses direitos e a melhoria geral dos indicadores a eles relacionados demonstram que o Programa Bolsa Família é política pública adequada para a garantia dos direitos à alimentação e à saúde para as populações em situação de pobreza ou extrema pobreza.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, José de Melo. “Perfil constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções”, in **Direitos Fundamentais & Justiça**, ano 4, nº 11, Porto Alegre, HS Editora, 2010. Disponível em: http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/11_Dout_Estrangeira_1.pdf. Acesso em 27 out. 2014.

ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos fundamentais**: introdução geral. Cascais: Princípia, 2011.

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. **Avaliação de Programas Sociais**: uma análise do impacto do bolsa família sobre o consumo de alimentos e status nutricional das famílias. Brasília: V Prêmio SOF, 2012.
BASTAGLI, Francesca. **The design, implementation and impact of conditional cash transfers targeted on the poor**: an evaluation of Brazil's Bolsa Família [tese]. Londres: London School of Economics and Political Science, 2008.
CABRAL, Marcela Jardim et al. "Perfil socioeconômico, nutricional e de ingestão alimentar de beneficiários do Programa Bolsa Família", in **Estud. av.**, São Paulo, v. 27, n. 78, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17 dez. 2014.
CABRAL, Marcelo Malizia. **O núcleo essencial do direito humano à saúde nos sistemas de proteção africano e europeu** [relatório]. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2010.
CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Bolsa família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.
CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
ESTORNINHO, Maria João. **Direito da alimentação**. Lisboa: AAFDL, 2013.
ESTORNINHO, Maria João (coord.). **Estudos de Direito da Alimentação**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.
ESTORNINHO, Maria João; MACIEIRINHA, Tiago. **Direito da saúde**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2014.
FERRAUD-CIANDET, Nathalie. **Protection de La santé et securité alimentaire en droit international**. Bruxelas: Éditions Larcier, 2009.
FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO); INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD); WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **The State of Food Insecurity in the World 2014**: strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Roma: FAO, 2014.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: segurança alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
LIGNANI, Juliana de Bem et al. "Changes in food consumption among the Programa Bolsa Família participant families in Brazil", in **Public Health Nutrition**, v. 14, n. 5, p. 785-792. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família** – 2ª rodada (AIBF II). Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2012.
MONTEIRO, Carlos Augusto et al. "Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007", in **Revista Saúde Pública**. São Paulo: USP, 2009.
NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
RASELLA, Davide et al. "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities", in **The Lancet**, volume 382, issue 9886, 57 – 64. Londres, Elsevier, 2013. Disponível em: http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2813%2960715-1/abstract. Acesso em: 16 dez 2014.
REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do bolsa família**: autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
RIBEIRO, Ney Rodrigo Lima. **Direito fundamental social à alimentação**: análise com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2012.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. "Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica", in **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283-295. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176462. Acesso em 18 nov 2014.
SAWAYA, Ana Lydia et al. "Os dois Brasis: quem são, onde estão e como vivem os pobres brasileiros", in **Estudos Avançados**. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 17, n. 48, ago. 2003.
SEN, Amartya. **Development as freedom**. Nova Iorque: Random House, 1999.
SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UPFI, 2013.
SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. Birigui: Boreal Editora, 2013.
SNYDER, Francis (dir.). **International food security and global legal pluralism/Sécurité alimentaire international et pluralism juridique mondial**. Bruxelas: Etablissements Emile Bruylant, 2004.
THOMÉ, Débora. **O bolsa família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), ***General Comment No. 12***: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant). Genebra, UN Economic and Social Council, 1999. Disponível em: <<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en>>. Acesso em 15 nov 2014.
UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), **General comment 14**: the right to the highest attainable standard of health. Genebra: UN Economic and Social Council, 2000. Disponível em: <<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en>>. Acesso em 15 nov 2014.
WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
WORLD HEALTH ORGANIZATION. Constitution of the World Health Organization, in **Basic Documents**. 45. ed. 2006. Disponível em: <<http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf>>. Acesso em: 22 mai 2017.