

UMA POLÍTICA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA EDUCACIONAL – O PROJETO “BOLSA-ESCOLA”: SUA ADEQUAÇÃO AOS PARÂMETROS ATUAIS DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E POBREZA HUMANOS DO PNUD, BEM COMO AO MARCO TEÓRICO DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO E DAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL DA AGENDA 21¹

Ana Carla Machado Leite

Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília e Especialista em Direitos Humanos/Essex University (UK) – Unb - ESMPDFT

1. O DESENVOLVIMENTO *HUMANO* SUSTENTÁVEL. O CONCEITO DE POBREZA DENTRO DO PARÂMETRO DESENVOLVIMENTISTA DA AGENDA 21 E DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E POBREZA HUMANOS DO PNUD.

"A gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão, e arte!
A gente não quer só bebida, a gente quer saída para qualquer parte!
A gente não quer só dinheiro, a gente quer dinheiro e felicidade,
A gente não quer só dinheiro, a gente quer inteiro e não pela metade!" (*Arnaldo Antunes*)

1.1 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E O ÍNDICE DE POBREZA HUMANA DO PNUD

Aliando premissas sociais e de equidade aos parâmetros do IDH e a outros parâmetros essencialmente monetários, anteriormente utilizados –

¹ O presente artigo consubstancia-se num resumo da monografia final do Curso de Especialização em Direitos Humanos – período letivo 1998/1999, promovido em convênio entre a Universidade de Essex (UK), a Universidade de Brasília e a Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

como renda *per capita*, produção e consumo de bens e serviços, desempenho no mercado internacional, controle inflacionário, dentre outros – o relatório de desenvolvimento humano do PNUD, de 1990, na verdade, buscou modificar o enfoque do desenvolvimento e da pobreza, colocando o componente da satisfação das necessidades básicas no ponto central do debate: “Este documento trata de gente. Não se trata de um elenco árido de estatísticas, mas da tentativa de saber como vai o mundo e se é possível ou não mudá-lo”².

O relatório de desenvolvimento humano do PNUD, surgido em 1990, é um balanço das possibilidades de vida longa e sadia, *educação*, usufruto de liberdades e de direitos humanos. Define desenvolvimento humano como o processo de ampliação do campo de escolhas das pessoas, aumentando suas oportunidades de educação, assistência médica, renda e emprego, cobrindo o espectro completo das escolhas humanas, desde um meio ambiente físico saudável até as liberdades econômicas e humanas.³

Este conteúdo está inserido numa estratégia de retomada e revitalização do debate sobre a *dimensão humana* do desenvolvimento, relegada, nas últimas décadas, a um segundo plano, pelos modelos desenvolvimentistas de projeção marcadamente neoliberais. Os paradigmas deste último modelo levavam em conta a priorização da estabilidade econômico-financeira como pré-requisito único de qualquer política de desenvolvimento. Reforçavam a necessidade de uma convivência longa com a pobreza, diante de uma reforma estrutural e de um reajuste econômico, até que o crescimento dos Estados atingisse um nível satisfatório, quando então, se faria possível a distribuição do produto deste processo.

Com o IDH, surgiu a noção de que medir desenvolvimento, exclusivamente, pelo desempenho econômico de um país não é suficiente: as estatísticas do PIB e da renda *per capita*, consideradas de maneira isolada, não são adequadas a avaliar o processo global de desenvolvimento. Se assim o fosse, o crescimento econômico careceria de sentido, posto não conseguir,

² Relatório de DH-PNUD-1990.

³ *Idem*.

em última instância, resultar num desenvolvimento humano, aqui entendido como *a realização ou a satisfação pessoal dos indivíduos de um país ou região*.

Nesse sentido, a classificação dos países, de acordo com o IDH, leva em consideração, primeiramente, os resultados obtidos para o indicador da *educação*, cujo significado encontra relevo nas taxas de alfabetização e escolaridade das populações. Em segundo lugar, coloca-se o indicador da expectativa de vida, na medida que um vida longa reflete, também, seu nível de qualidade – melhores condições de saneamento básico, moradia adequada, nutrição, etc. Finalmente, coloca-se em evidência o poder de compra, a representar a satisfação das necessidades materiais.

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento é permeado pela idéia de *oportunidade*, em que a educação figura como o eixo de uma possibilidade de transformação produtiva com equidade, “já que educação e conhecimento representariam a energia central da dinâmica tanto econômica (produtividade) quanto política (cidadania)”⁴. Aqui, o desenvolvimento é enfocado de forma interdisciplinar, em que a educação e o conhecimento recebem um papel de destaque, na medida em que o desenvolvimento só tem sentido se for resultado das aspirações de uma determinada sociedade, capaz de manifestar seus anseios e exercer sua cidadania através do livre e consciente exercício de suas opções políticas.

Com a intenção de aprimorar o IDH, de acordo com estes pressupostos, o PNUD logrou assentar, pela primeira vez, no relatório de 1997, o Índice de Pobreza Humana, que não leva em consideração os rendimentos por habitante e é calculado a partir de outros critérios como desnutrição infantil, acesso à água potável, número de pessoas que completam 40 anos e de adultos analfabetos. Por este índice, aplicado apenas às nações consideradas em desenvolvimento, alguns países, mesmo sendo pobres, ou com uma economia não-estável, conseguem oferecer um padrão de vida razoável a suas populações. É o caso de Trinidad e Tobago, Cuba e Costa Rica.⁵

⁴ *Equidad y Transformación Productiva – Un Enfoque Integrado*. CEPAL. Santiago, 1992.

⁵ Relatório sobre DH-PNUD-1997.

A partir daí, o fenômeno da pobreza passou a ser encarado, por parte dos operadores de direitos humanos, no âmbito consensual das Nações Unidas, como um fenômeno composto, inexoravelmente, por uma faceta humana. O conceito de *Human Poverty* espelha a negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento da vida humana, refletida em vida curta, falta de acesso à educação, falta de meios materiais, exclusão, falta de liberdade e dignidade. Encara a pobreza humana a partir de um ponto de vista multidimensional, centrado na pessoa, a privilegiar a qualidade da vida humana, entendida como um direito humano:

"UNDP addresses poverty as a denial of human rights. Good health, adequate nutrition, literacy and employment are not favours or acts of charity to be bestowed on the poor by governments and international agencies. They are human rights, as valid today as they were 50 years ago when the Universal Declaration of Human rights was adopted. UNDP defines poverty from a sustainable human development perspective. Poverty is the denial of various choices and opportunities basics to human development. These include the ability to lead a long, creative and healthy life, to acquire knowledge, to have freedom, dignity, self-respect and respect for others, and to have access to the resources needed for a decent standard of living".⁶

Destarte, essa compreensão profunda do fenômeno da pobreza aponta como cerne da questão não mais exclusivamente limitações de natureza quantitativa. Sobretudo, avalia a preponderância de oposições qualitativas. Finalmente, após sete anos de relatórios sobre desenvolvimento humano, o PNUD passa a apreciar a falta de renda como um dos componentes da pobreza que não pode ser dissociado de elementos componentes da cidadania – como, por exemplo, funcionamento da justiça ligada aos direitos humanos, participação associativa, educação de qualidade para a participação e fiscalização das tomadas de decisão⁷, dentre outros. Surge a distinção entre pobreza absoluta e pobreza política, esta, relativa.

⁶ *idem*.

⁷ DEMO, Pedro. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. "...o manejo mais adequado dos dados disponíveis sobre educação poderia facilmente traduzir faces qualitativas da pobreza, em particular a dificuldade de uma população dotada de apenas 4 anos de escolaridade de intervir e inovar, pois a rigor, "não sabe pensar!". Autores Associados, Campinas. p. 75.

Tem-se que pobreza relativa reflete, além da escassez de bens e rendimentos, numa exclusão política, residindo neste ponto, verdadeiramente, o fenômeno da desigualdade, somente superável através da redistribuição das oportunidades consideradas pelo índice de desenvolvimento humano. Passa-se a compreender que a insuficiência de renda – elemento efetivamente relevante na pobreza de vida dos cidadãos – decorre sobretudo, de uma carência histórica de cidadania. Avaliar pobreza apenas sob o enfoque da insuficiência de renda é o mesmo equívoco de avaliar-se desenvolvimento apenas pelos índices de renda *per capita* dos países.

De acordo com Pedro Demo⁸, tem-se que a renda é um fenômeno produzido no mercado e apropriado na sociedade. Em termos de produção, representa sobretudo uma relação econômica de mercado. Já em termos de *apropriação*, representa uma relação social de *desigualdade histórico-cultural*. Portanto, desigualdade não se mostra apenas como efeito decorrente do mercado. Este, em si, já se mostra como uma das expressões históricas da desigualdade estrutural das sociedades.

Portanto, a pobreza se mostra como um *processo político* de exclusão injusta, encontrando no espaço político suas representações mais fortes. Nesse contexto, a pobreza política coloca-se como centro da questão em debate, a privilegiar a dimensão da desigualdade. Sendo assim:

“... ser pobre não é tanto 'ter' menos (carente), mas 'ser' menos (desigual). (...) a pobreza expressa uma situação de confronto histórico entre os que são menos e mais desiguais, aparecendo sob múltiplas formas concretas. Entre estas, costumamos destacar as carências materiais, como insuficiência de renda, fome, desemprego etc., todas muito relevantes, mas ainda não as mais cruciais. A condição mais aguda de pobreza é a exclusão de caráter político, historicamente produzida, mantida, cultivada. De partida, politicamente pobre é a pessoa que sequer consegue saber que é

⁸ DEMO, Pedro. *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Autores Associados, Campinas, SP. 1996, p.94.

pobre. Quer dizer, não há pobreza mais comprometedora do que a ignorância, representando esta a situação de mais grave indignidade social. A rigor, trata-se do pobre que não tem oportunidade de sair da pobreza, porque ainda é apenas objeto dela. Pobreza é fazer a riqueza do outro, sem dela participar. (...) O pobre não tem como sair da pobreza, se não descobrir criticamente que é injustamente pobre”⁹.

Assim, para o PNUD, pobreza coloca-se, em verdade, como um processo de negação às oportunidades sociais e, portanto, de negação aos direitos humanos. E aqui, faz-se oportuno e necessário avaliar o papel da educação de qualidade, tanto em termos formais, quanto políticos, posto que instrumento de superação da pobreza, à medida que proporciona a construção de uma “*competência humana histórica*”¹⁰, para a criação das oportunidades humanas. Coloca-se como elemento essencial para a inclusão política, para o resgate da cidadania pessoal e organizada, representando o desafio político da emancipação histórica e da consolidação da democracia.

E é sob o prisma do desenvolvimento sustentável, considerado pelo PNUD e pela Agenda 21 como oportunidade e como *humano*, que se privilegia o valor estratégico da educação e do conhecimento, bem como a prevalência dos indicadores sociopolíticos sobre os econômicos¹¹. Resgata-se a idéia de que o crescimento das nações, sempre conjugado com a sustentabilidade, deve ter como ponto de partida – e de chegada – o ser

⁹ DEMO, Pedro. *Op cit.* p. 97.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ NEWTON, Carlos. *In Além dos Números Frios*. Como exemplo das diferenças apontadas pela primeira vez, no relatório, nos termos do IDH, tem-se a análise comparativa entre Sri Lanka, Brasil e Arábia Saudita: “Com uma renda per capita de US\$ 400, uma das menores entre os países realcionados no documento, o Sri Lanka tem uma expectativa média de vida de 71 anos. A alfabetização de adultos alcança 87%. Em renda, o Brasil está muito acima. Vai a US\$ 2.000. Mas em duração de vida está atrás, com 64 anos. Também perde em alfabetização de adultos. Fica em 78%. Caso ainda mais gritante é o da Arábia Saudita. O grande produtor de petróleo ostenta renda per capita de US\$ 6.200, de longe a mais alta de um país do Terceiro Mundo. Mais da metade da renda média dos mais ricos do planeta, que é de US\$11 mil. (...) Em IDH, a Arábia Saudita perde para o paupérrimo Sri Lanka e o Brasil: vida média de 64 anos e 65% dos adultos alfabetizados. Já o Brasil perde tanto para o Sri Lanka como para a Albânia, chamada na imprensa européia de “grande bazar da miséria”. Revista Visão, 20/05/98. p. 67.

humano, de acordo com os princípios fundamentais da equidade e da dignidade da pessoa, assentados na Declaração Universal de Direitos do Homem.

1.2 A SUSTENTABILIDADE HUMANA CONTIDA NA AGENDA 21

Hodiernamente, tendo em vista a reconsideração quanto à importância da satisfação das necessidades básicas, no âmbito das discussões sobre desenvolvimento, bem como, o próprio conteúdo da Agenda 21, pode-se concluir que a denominação de desenvolvimento sustentável fez-se substituir pela do *desenvolvimento humano sustentável*. A sustentabilidade passa a apontar, agora, não mais unicamente para o debate da preservação ambiental, mas concomitantemente, para a qualidade da vida humana, finalidade maior da habitabilidade planetária que se deseja preservar. Trata-se da conjugação do progresso humano e da preservação do meio ambiente como objetivos indissociáveis do desenvolvimento.

Ao que se vê, a Agenda 21 reafirma a inafastável vinculação principiológica do direito humano ao desenvolvimento dos esforços pelo desenvolvimento sustentável. Atrela a perspectiva humana aos objetivos, ações e medidas relativos à sustentabilidade. Em última análise, como observa Cançado Trindade¹², o desenvolvimento humano e a proteção ambiental caminham juntos, de modo indivisível e integrado. Não podem ser considerados isoladamente um do outro, pelo que, fazem-se componentes intrínsecos da noção de desenvolvimento humano sustentável.

Com isso, compreendem-se no conceito de sustentabilidade, não mais apenas a busca pela manutenção dos recursos naturais para as gerações futuras, mas a preocupação com a *qualidade do usufruto* desses recursos por parte das gerações presentes. Para isso, a Agenda 21 põe em relevo o caráter indispensável da erradicação da pobreza, levando em conta as dimensões culturais, sociais, políticas, econômicas e ambientais dos indivíduos, com destaque para o imprescindível exercício da cidadania – de sua

¹² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Meio Ambiente e Desenvolvimento: Formulação, Natureza Jurídica e Implementação do Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano*. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Ano XLV, julho/novembro de 1992. Nº 81/83 Rio de Janeiro.

participação como sujeitos ativos do processo de desenvolvimento, co-operadores, e não apenas personagens passivos.

2. PRINCIPIOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS

Análise do marco teórico do Direito ao Desenvolvimento e de sua operatividade de acordo com a Declaração de Educação para Todos de *Jomtien*.

"Posto diante de todos estes homens reunidos, de todas estas mulheres, de todas estas crianças (sede fecundos, multiplicai-vos e enchei a terra, assim lhes fora mandado), cujo suor não nascia do trabalho que não tinham mas da agonia insuportável de não o ter, Deus arrependeu-se dos males que havia feito e permitido, a um ponto tal que, num arrebato de constrição, quis mudar o seu nome para um outro mais humano. Falando à multidão, anunciou: "A partir de hoje chamar-me-eis Justiça." E a multidão respondeu-lhe: "Justiça, já nós a temos e não nos atende." Disse Deus: "Sendo assim, tomarei o nome de Direito." E a multidão tornou a responder-lhe: "Direito, já nós o temos, E não nos conhece." E Deus: "Nesse caso, ficarei com o nome de Caridade, que é um nome bonito. Disse a multidão: "Não necessitamos caridade, o que queremos é uma Justiça que se cumpra e um Direito que nos respeite." (*José Saramago*)

2.1 FUNDAMENTO JURÍDICO E CONTEÚDO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO UM DIREITO HUMANO.

A relevância do Direito ao Desenvolvimento se assenta na histórica compreensão, por parte dos operadores nacionais e internacionais dos Di-

reitos Humanos¹³, de que não se faz possível um modelo de desenvolvimento posicionado à margem da principiologia da dignidade da pessoa humana. Com efeito, a realização plena dos Direitos Humanos – concebidos como universais, indivisíveis e interdependentes, nos termos da Declaração de Viena de 1993 – coloca-se como elemento indispensável ao desenvolvimento, social ou econômico, seja numa dimensão coletiva, seja numa dimensão individual dos sujeitos de direitos¹⁴.

O argumento leva à idéia de que o direito ao desenvolvimento consubstancia-se numa “síntese dos direitos fundamentais”¹⁵, no sentido de que a pobreza e o subdesenvolvimento correspondem a uma denegação da totalidade dos direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Neste diapasão, observa-se, por exemplo, que sem moradia ou recursos, dificilmente se pode considerar o direito à saúde ou à liberdade de movimento; sem os meios de criar os próprios filhos, o direito à vida familiar se torna letra morta; sem a educação, dificilmente se pode falar de liberdade de expressão ou opinião e de associação¹⁶.

Destarte, a partir da noção básica de que as condições mínimas à dignidade do homem apenas se fazem plenamente preenchidas a partir da superação do subdesenvolvimento, é que os teóricos dos Direitos Humanos asseveram trazer o Direito ao Desenvolvimento uma imposição aos Estados, para que estendam suas preocupações desenvolvimentistas às condições de precariedade dos grupos sociais vulneráveis, das camadas mais empobrecidas do tecido social.

¹³ Que buscaram inspiração em disposições como a contida no artigo 28 da Declaração Universal de 1948 e o artigo 1º dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas.

¹⁴ De acordo com Ian Brownlie – *in The Human Right to Development*, London, Commonwealth Secretariat Occasional Paper Series, 1989, p.16-17 – as raízes do direito ao desenvolvimento se encontram a um tempo, em parte na tradição do pensamento dos direitos humanos (inclusive na doutrina dos chamados direitos coletivos) e em parte em desenvolvimentos referentes ao estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional.

¹⁵ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Direito ao Desenvolvimento e Direito à Educação – Relações de Realização e Tutela*. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Ano 02-n.06-Janeiro/ Março de 1994, p. 124.

¹⁶ U.N. Centre for Human Rights. *The Realization of the Right to Development*, New York, U.N, 1991, p.34.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 1966 não chegou a reconhecer expressamente o direito ao desenvolvimento, apesar de abordar – especialmente em seus artigos 11 e 12 – questões a ele referentes. Com efeito, a implementação dos direitos ali contidos mostra-se condicionada ao processo de desenvolvimento de cada país. Isso porque, a insuficiência no desenvolvimento sócio-econômico dos Estados representa, condicionalmente, uma das fontes de dificuldade na concretização dos direitos garantidos no referido documento. Desse modo, pode-se avaliar o significado do direito ao desenvolvimento em termos de seu impacto na promoção e operacionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁷.

Efetivamente, apenas em 1977, a UNESCO, juntamente com outras agências especializadas, recebeu o convite do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para elaborar um estudo sobre a dimensão material do direito ao desenvolvimento, como um direito humano relacionado com os demais direitos do homem, que se embasasse na cooperação internacional e no qual se incluísse o direito à paz, levando em conta, ainda, as exigências da nova ordem econômica internacional, bem como as necessidades humanas básicas. A importância dessa resolução se fez marcante por trazer, pela primeira vez, ao panorama internacional dos direitos humanos, a expressão “direito ao desenvolvimento”¹⁸.

Como resultado desse esforço, obteve-se a Resolução nº 34/36, que ressalta em seu artigo 8º: “O Direito ao desenvolvimento é um direito humano e a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento é tanto uma prerrogativa das nações como dos indivíduos”¹⁹.

¹⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Op cit.*

¹⁸ A nível regional, entretanto, a expressão já se fazia presente, como se verifica no conteúdo da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, que em seu artigo 22 assevera: “Todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade” (§1º). E ainda traz em seu § 2º: “...os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o **direito ao desenvolvimento**”.

¹⁹ Todavia, os Estados Unidos lograram votar contra tal resolução. Bélgica, França, Luxemburgo, Malawai, Reino Unido e República Federal da Alemanha se abstiveram.

Somente em 1981, a comissão de direitos humanos da ONU decidiu, através da Resolução nº 36, estabelecer um grupo de trabalho para elaborar o conceito do direito ao desenvolvimento e estudar sua interdependência com os demais direitos. Buscou-se, ainda, com esse grupo, o estabelecimento das bases instrumentais para a sua implementação. Uma vez mais, a resolução não logrou ser adotada por oposição frontal dos Estados Unidos. A Alemanha e o Reino Unido se abstiveram quanto ao tema. Efetivamente, apenas em 1982, alcançou-se um consenso e incluiu-se um pequeno número de “Statements” no primeiro “Report” daquele grupo de trabalho. Desta forma, o direito ao desenvolvimento passou a ser visto num contexto: 1) em que se consubstancia num direito inalienável concernente aos indivíduos, aos povos e aos Estados; 2) em que desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico; 3) em que é preciso esclarecer-se acerca da nova ordem econômica internacional, a qual deve vincular-se ao direito ao desenvolvimento.

Após incansável debate, o grupo de trabalho logrou submeter à Comissão de Direitos Humanos um projeto de declaração que refletisse um consenso mínimo indispensável. Destarte, a partir da Resolução 43/1985, aquela Comissão reconheceu e aprovou o direito ao desenvolvimento em suas dimensões individual e coletiva, remetendo assim os resultados obtidos para a Assembléia Geral, a fim de que fosse, finalmente, adotada a respectiva declaração. Foi assim que, em 04 de dezembro de 1986, a Assembléia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 41/128, contendo a declaração de direitos ao desenvolvimento como direito humano.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 assevera de forma inequívoca, em seu artigo 2º(1) e preâmbulo, que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”. Coloca o direito ao desenvolvimento, no artigo 1º(1) como “um direito humano inalienável” de “toda pessoa humana e de todos os povos”, em razão do qual se encontram “habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”. Atribui, não menos, a responsabilidade pela concretização do

Direito ao desenvolvimento não só aos Estados, como se observa no artigo 3º(1), mas a todos os seres humanos, individual e coletivamente, a teor do artigo 2º(2).

Desta forma, tem-se que o documento dispôs, ainda que limitadamente, acerca dos atores, do fundamento jurídico e do teor material do direito ao desenvolvimento, até então colocados apenas como elementos para os debates que antecederam sua formalização. No que se refere aos sujeitos do direito ao desenvolvimento, bem sintetizou Cançado Trindade²⁰ ao afirmar que a Declaração:

"Proclama o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão capacitados a desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Os sujeitos ativos ou beneficiários do direito ao desenvolvimento são assim os seres humanos e os povos. Além disso, a exemplo do que ocorre na formulação contemporânea de outros direitos atinentes a coletividades humanas, ou à pessoa humana na sociedade, podem-se distinguir diferentes grupos de obrigações: no presente contexto, as responsabilidades atribuídas pela Declaração aos Estados, individual e coletivamente, e, como contrapartida do direito humano ao desenvolvimento, as responsabilidades que recaem também sobre os seres humanos, individual e coletivamente (comunidades, associações, grupos). Os sujeitos passivos do direito ao desenvolvimento são, assim, os que arcam com tais responsabilidades, com ênfase nas obrigações atribuídas pela Declaração aos Estados, individual e coletivamente (a coletividade dos Estados)."

O fundamento jurídico do direito ao desenvolvimento assenta-se no conteúdo da declaração, que logrou atribuir-lhe o caráter de direito humano inalienável, além de salientar a globalidade do problema do desenvolvi-

²¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Op cit.* p. 57.

mento e reconhecer sua interdependência com todos os direitos humanos. Em seu preâmbulo e nos dez artigos seguintes, busca acentuar a necessária vinculação entre desenvolvimento e proteção dos Direitos do Homem.

É inegável o fato de que o documento em questão representa o resultado do amadurecimento das questões relativas ao desenvolvimento e de que o extenso número de documentos internacionais e nacionais sobre o tema representa inequívoca fonte jurídica. Com efeito, o documento contém elementos que efetivamente já se encontram abarcados pelos instrumentos internacionais e nacionais de direitos humanos. Dentre eles, é possível elencar a Carta das Nações Unidas (artigos 1º, 55, 56); a Declaração Universal de 1948 (preâmbulo, artigo 22, 28, 29); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (preâmbulo, artigos 2º, 7º, 11 e 12) e o de Direitos Civis e Políticos (artigo 6º); a Proclamação de Teerã (Preâmbulo (6), parágrafos 2º, 12); a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Domínio Social (preâmbulo, artigos 1º, 2º, 3º, 5º); a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial adotada pela UNESCO; a Declaração Universal sobre a Eliminação Definitiva da Fome e da Má Nutrição; a Declaração Concernente a uma Nova Ordem Econômica Internacional; dentre outros²¹.

A Constituição Brasileira, por sua vez, no Título da Ordem Social, logra situar, no capítulo VI, no artigo 225, parágrafo primeiro, dispositivos voltados à proteção do meio ambiente. Todavia, não há referência à promoção do desenvolvimento sustentável ou da erradicação da pobreza – seja por parte do Estado, seja por parte da sociedade – como medida necessária a assegurar a efetividade do direito ao desenvolvimento.

Por outro lado, uma análise sistemática e teleológica da Carta Magna²² – aliada à idéia da indivisibilidade dos direitos humanos aqui defendi-

²¹ BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *O Direito ao Desenvolvimento como Direito Humano*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. N. 81. Belo Horizonte, Julho de 1995, p. 105.

da – remete-nos à apreciação conjunta de seu artigo 170:

"A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VII – redução das desigualdades regionais e sociais”.

Não menos, também o artigo 193 merece análise coordenada aos outros dispositivos, pela força de seu conteúdo:

“A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”

Mas é principalmente no Título I, dos princípios regeadores da República Brasileira que se estabelece o fundamento jurídico orientador de qualquer política de desenvolvimento. No artigo primeiro, preceitua-se a dignidade da pessoa humana como fundamento do estado democrático de direito e ainda, no artigo 3º, encontra-se a garantia ao desenvolvimento social e à erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Nesse sentido, o compromisso constitucional do Estado Brasileiro com a garantia do direito ao desenvolvimento deve levar em conta, em primeiro plano, a principiologia da dignidade da pessoa humana – dos direitos humanos sociais, civis e políticos, conjuntamente –, tangenciada pela indispensável tarefa de erradicação da pobreza, esta, requisito básico ao desenvolvimento sustentável.

2.2. O CONCEITO DE “EDUCAÇÃO PARA TODOS” CONTIDO NA DECLARAÇÃO DE JOMTIEN : POLÍTICA EDUCATIVA

²² CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. "O princípio da unidade da constituição obriga o intérprete a considerá-la na sua globalidade e procura harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete constitucional deva sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim, como preceitos integrados num sistema interno de normas e princípios". 6ª Edição. Editora Almedina, Coimbra, 1993, p. 226.

COMO UMA DAS FORMAS NECESSÁRIAS À IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Através de uma iniciativa da UNICEF, em 1990, realizou-se em Jomtien-Tailândia, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que, dentre as propostas centrais, buscou obter da comunidade internacional o reconhecimento de que a operatividade do direito ao desenvolvimento, passa, inequivocamente, pela satisfação da educação básica. Nesse sentido, restou consignado no seu documento final – a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – que a educação básica destina-se a satisfazer a necessidade humana não apenas por conhecimento, mas ainda, *por capacidades, atitudes e valores necessários para que as pessoas sobrevivam, melhorem sua qualidade de vida e permaneçam em aprendizado contínuo*.

Assim, a educação passa a ser expressada num documento internacionalmente reconhecido, como um direito e uma responsabilidade social inseparável da operacionalização do direito ao desenvolvimento. A educação básica proporia uma restrição à degradação humana, um objetivo de, no mínimo²³:

“...proporcionar aos pobres e despossuídos o indispensável para satisfazer suas necessidades básicas de subsistência, eliminar as fontes da marginalização e desvantagem social, proteger o meio ambiente e deter a explosão demográfica(...) evitar um mundo no qual somente uma elite possa viver com saúde, segurança e prosperidade. Todos os povos devem poder desenvolver suas possibilidades humanas e contribuir para modelar sua sociedade(...) Em tempos de decadência econômica, de austeridade e de demandas sociais e econômicas em competição, é preciso proteger energeticamente a educação básica”.

²³ CORAGGIO, José Luis. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo. Cortez: Instituto Paulo Freire, 1996, p.78.

Destarte, a partir de Jomtien, os Estados depararam-se com um marco conceitual que logra proporcionar um conteúdo para políticas sociais de educação a serem implantadas, conjuntamente, com outras políticas sociais e econômicas na busca pelo desenvolvimento humano satisfatório. Prossegue o documento asseverando que a educação básica deve, necessariamente, instrumentalizar os indivíduos para a realização plena de suas oportunidades, através de uma aprendizagem que “...se complete mediante um efetivo desdobramento prático das capacidades de resolução do resto das necessidades básicas.”

Nesse diapasão, concebe que os conhecimentos e capacidades sobre saúde e nutrição, por exemplo, apenas são eficazes quando se ministram paralelamente os recursos e meios adequados²⁴:

“Sem um sistema de serviços primários de saúde, acesso à água potável ou disponibilidade dos alimentos necessários, os conhecimentos e capacidades, por si só, serão insuficientes”.

Assim, o mérito de Jomtien foi, efetivamente, sugerir a impossibilidade de se apartar uma política social integral – com objetivo ao desenvolvimento – de uma política educativa emancipatória e não meramente assistencialista. Ao ressaltar a necessidade da conexão entre uma proposta ampla de política social e uma proposta de investir em capital humano, pelo viés da educação, o documento logrou apontar para a essencialidade de um dos instrumentais da implementação do direito humano ao desenvolvimento.

3. POLÍTICAS SOCIAIS DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA E SUA CONJUGAÇÃO COM POLÍTICAS EDUCACIONAIS, COMO

²⁴ *Idem.*

FORMA DE ERRADICAÇÃO DE POBREZA E DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL.

3.1 A GARANTIA DE RENDA MÍNIMA COMO MECANISMO DE REINSERÇÃO SOCIAL. UMA POLÍTICA EMANCIPATÓRIA E DE RESGATE DE CIDADANIA.

Considerando a natureza jurídica do direito ao desenvolvimento (um direito humano inalienável, nos termos da Declaração de Beijing, 1986), bem como a principiologia que pauta os índices de desenvolvimento humano das Nações Unidas, tem-se, hodiernamente, que a inserção, através de uma renda mínima, passa a ser compreendida como um novo direito social humano. Contém um imperativo moral que supera a noção clássica de direito à subsistência. Inclui a noção de utilidade social e de capacidade emancipatória, considerando os indivíduos como sujeitos ativos e não assistidos de forma dependente e limitada pelo Estado. Trata-se, enfim, da argumentação pelo reforço da solidariedade social, fundada sobre as novas bases da produtividade e da economia do trabalho.

A renda mínima garantida expressa, assim, uma nova forma de distribuição da riqueza social. De uma concepção de programas assistenciais, de natureza emergencial e perpetuador de pobreza, evolui-se para a concepção de mínimos sociais garantidos a toda a cidadania e preferentemente dispensados sob a forma de um recurso financeiro. Mostra-se como um elemento fortalecedor da eficácia redistributiva do sistema de proteção social do *Welfare State*, baseada numa mudança de concepção acerca da justiça social :

“De um ideário de justiça comutativa, preconizando que a cada um se dê o equivalente ao que contribuiu para criar, desloca-se para o ideário de uma justiça distributiva, entendendo estar assegurado a cada um o direito de participar da riqueza geral, seja qual for a contribuição particular com que compareceu para sua criação. Ganha aqui sentido a idéia da Renda Mínima como renda social ou salário social”²⁵.

Sendo assim, a política social de garantia de uma renda mínima rompe com o paradigma do assistencialismo, cujas iniciativas governamentais mostram-se instáveis e descontínuas, além de paternalistas e, na maior parte das vezes, clientelistas. Se antes as premissas se referiam à pobreza e à condição de despossuído, o atual conceito de PGRM tende a ser concebido como *exercício e concretização dos direitos básicos da cidadania*, como resposta a demandas legítimas que, por direito, fazem os cidadãos ao Estado para resolver suas necessidades vitais e oportunizar suas escolhas políticas.

A renda mínima de inserção, proposta originariamente por Serge Milano²⁶, possui natureza complementar e mostra-se como uma transferência de auxílio material, conjugada a ações de inserção social, profissional e de formação, com uma renda mínima para os núcleos familiares assistidos. Consubstancia-se em uma política de duração limitada, que se desenvolve apenas durante o intervalo de tempo necessário ao resgate das capacidades e oportunidades dos cidadãos por ela beneficiados. Não se trata apenas de garantir uma renda, mas de:

“associar os recursos concedidos a uma atividade, procurando conservar a dignidade e promovendo a responsabilidade. Não se trata, portanto, de substituir a exclusão pela assistência, mas de favorecer o surgimento de uma nova solidariedade, com realce na capacidade de iniciativa, considerada, pelo autor, como base de um novo compromisso social”²⁷. (grifos nossos)

Verifica-se que tal espécie de RM coloca-se, indubitavelmente, a serviço do resgate de uma cidadania emancipatória, desvinculando-se de prestações governamentais cujo resultado limitava-se à obtenção de uma cidadania meramente assistida. Supera a incapacidade das tradicionais políticas sociais

²⁵ DRAIBE, Sônia. *Da Assistência Social aos Programas de Renda Mínima Garantida*. In Programa de Renda Mínima. Eduardo Suplicy (org.). Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1992, p. 267.

²⁶ MILANO, Serge. *Le revenu minimum garanti: les idées, les faites, les choix. Regards sur L'actualité*, Paris, n. 143, p.19-31, jui. 1988-a; *La pauvreté absolue*. Paris, Hachette, 1988-b; *Le revenu minimum garanti dans la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989; *Le revenu minimum social: un droit local à la solidarité*. Futuriblesk Paris, n. 101, p.41-5, juit./août, 1986.

²⁷ SILVA, Maria Ozanira da. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo, Cortez, 1997, p. 82-83.

por responder ao necessário incremento das capacidades humanas. Possibilitam, além da inclusão econômica, a inserção política, na medida que garantem ao cidadão o aumento de suas escolhas e oportunidades históricas, posicionando-o num contexto participativo e transformador de sua realidade:

“A inclusão política constitui o fim maior, porque representa especificamente a meta do desenvolvimento e supõe a capacidade histórica de fazer e fazer-opurtunidade. Desde logo, torna-se claro que, se renda é gerada no mercado, é apropriada na sociedade, donde segue que sua redistribuição, se ocorrer, se deve a um processo de conquista política”²⁸.

4. O PROJETO DE GARANTIA DE RENDA MINIMA EDUCACIONAL – PROJETO BOLSA-ESCOLA PELA ERRADICAÇÃO DE POBREZA NO DISTRITO FEDERAL. SUA ADEQUAÇÃO AOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E POBREZA HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS, BEM COMO AO CONCEITO DE DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E AO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL PROVENIENTE DA AGENDA 21.

4.1. QUEBRANDO O CICLO DE POBREZA ENTRE AS GERAÇÕES DE EXCLUÍDOS: A POBREZA DE HOJE E A POBREZA DE AMANHÃ.

“Minha filha diz para o pai: Pai eu estou trabalhando na enxada e o senhor está trabalhando na enxada porque o senhor não tem estudo. Se o senhor tivesse estudado o senhor estava com um emprego na rua, estava com um mercado, uma loja. Eu não quero ser como o senhor, crescer e trabalhar na roça”.

²⁸ DEMO, Pedro. *Op. cit.* p. 101.

O questionamento mais comumente utilizado como crítica aos programas de complementação de renda refere-se à sua suposta incapacidade para mudar a estrutura econômica reprodutora dos ciclos de exclusão social. Insistem os argumentos contrários em focar suas atenções no caráter compensatório – segundo os críticos – inerente aos programas de transferência. Propugnam por uma atuação estatal cujos esforços voltem-se primeiramente, à mudança da estrutura econômica, o que afastaria, *de per si*, a necessidade de políticas de compensação.

A fragilidade da crítica sucumbe diante dos *modelos de renda mínima complementares*, os quais articulam a distribuição da renda pública com o resgate das oportunidades de reinserção tanto no mercado, quanto no âmbito do exercício da cidadania. Aqui reside o potencial de programas como o da “Bolsa-Escola”, desenvolvido no Distrito Federal, entre 1995 e 1999, pelo governo local, cuja proposta era associar uma política de renda mínima com uma reforma estrutural, pelo viés da garantia de acesso ao ensino básico fundamental. Com efeito, foi denominado por seus idealizadores de projeto de *garantia de renda mínima educacional*.

Partindo da compreensão de que a carência da educação de base representa um mecanismo de reprodução de pobreza, a idéia de viabilizar reformas estruturais através da garantia do ensino busca desvincular a pobreza de hoje da pobreza de amanhã. Com efeito, uma renda familiar baixa se faz ressentir da contribuição proveniente do trabalho de suas crianças, que, ao entrarem prematuramente no mercado de trabalho, incrementam substancialmente os rendimentos do grupo familiar a que pertencem.

Durante as discussões sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, percebeu-se a necessidade de se vincular a transferência de renda ao incremento das condições de emancipação e superação das causas do ciclo de pobreza entre as gerações de marginalizados sociais, dentre elas, a carência de educação. Concluiu-se que uma renda mínima vinculada à garantia da educação básica poderia, a curto prazo, atenuar a miséria e, a longo prazo, acenar para a eliminação

gradativa das raízes da desigualdade²⁹.

4.2. O PROJETO BOLSA-ESCOLA

Em 1996, o programa “Bolsa Escola” recebeu três prêmios: o *Criança e Paz*, do UNICEF, o *Gestão Pública e Cidadania*, da Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Fundação Ford, e o de comemoração aos 50 anos do Serviço social da Indústria (Sesi).

Em 1998, a UNESCO declarou que sua cooperação com as entidades nacionais brasileiras se pautaria, dentre outros objetivos, pelo resgate da cidadania e da participação democrática através da garantia de educação básica. Asseverou que o princípio orientador desse trabalho de cooperação era o do *direito universal e humano aos serviços educacionais de boa qualidade*, para os segmentos marginalizados da sociedade. Entendendo ser o homem a figura central do desenvolvimento, afirmou que a erradicação do trabalho infantil e a proteção àquele direito representavam “chaves prioritárias para a mudança das condições que levam à reprodução das situações de pobreza e exclusão social”³⁰.

Diante da repercussão nacional e internacional do projeto “Bolsa-Escola”, UNESCO, UNICEF e PÓLIS, num esforço conjunto, realizaram exaustivo trabalho de pesquisa buscando contribuir com a Secretaria de Educação do DF para uma melhor sistematização e compreensão da experiência, e ainda, para aproveitar os subsídios então conquistados para promover, posteriormente, sua disseminação em outras regiões e países. A

²⁹ BUARQUE, Cristóvam. *A revolução das prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética*. “As análises para a implantação da renda mínima, feitas pelo senador Eduardo Suplicy, mostram que ela seria possível, mesmo sem este vínculo com a educação. Mas as análises do senador tentam enfrentar a pobreza pelo lado tradicional e econômico da demanda, criando uma renda-mínima para cada família. A proposta da renda mínima na escola enfrenta a pobreza pelo lado da oferta. Sua finalidade não é criar renda, mas garantir a oferta de educação para todas as crianças. A idéia da renda mínima na escola rompe com o tradicional e reorienta as prioridades em direção à educação.” São Paulo; Paz e Terra, 1994.

³⁰ WERTHEIN, Jorge. Prólogo. *In Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Redução de Pobreza*. Júlio Jacobo Waiselfisz, Miriam Abramovay, Carla Andrade. Brasília, Unesco, 1998.

pesquisa ganhou forma de livro, sob o título “*Bolsa Escola: Melhoria Educacional e Redução de Pobreza*”³¹.

Mas afinal, onde se encontra o mérito da Bolsa-Escola, tão elogiada por uns, tão perseguida por outros, a ponto de sofrer condenação sumária à absoluta extinção?

Entre 1986 e 1989, as discussões e trabalhos realizados pelo Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo da Universidade de Brasília, acerca de alternativas para o desenvolvimento social brasileiro, nortearam-se pela noção do resgate da educação como ponto de partida para soluções efetivas. Fazia-se indispensável a garantia do ensino fundamental às crianças pertencentes aos setores sociais vulneráveis, para a quebra dos elos de pobreza historicamente estabelecidos no Brasil. Ali surgiu, pela primeira vez, o termo “Renda Mínima Escolar”³².

O reitor da Unb e coordenador daquele núcleo, à época, professor Cristóvam Buarque, condensou grande parte dos debates ali desenvolvidos em dois trabalhos: “*A desordem do progresso: o fim da era dos economicistas e a construção do futuro (1991)*” e “*O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa (1993)*”. Posteriormente, complementou a compilação com mais duas obras: “*A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética (1994)*” e “*O que é apartação- apartheid social brasileiro (1994)*”.

Ele defende dez prioridades e mais uma centena de “medidas para o Brasil”. Encabeçando aquelas premissas, encontrava-se “a criação de um sistema de atendimento às crianças em idade pré-escolar”, seguida da “Renda Mínima escolar para cada família com filhos na escola pública” e complementada pela “implantação de poupança-escola por aluno na escola pública”. A quarta medida referia-se à proibição do trabalho infantil.

³¹ WAISELFISZ, Júlio Jacobo, ABRAMOVAY, Miriam, ANDRADE, Carla. *Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Redução de Pobreza*. Brasília, UNESCO, 1998.

³² BUARQUE, Cristóvam. *A Revolução das Prioridades: Da Modernidade Técnica à Modernidade Ética*. São Paulo. Editora Paz e Terra, 1994, p. 38.

O Programa Bolsa Familiar para a Educação (Bolsa-Escola) foi instituído pelo Decreto nº16.270, de 11 de janeiro de 1995, e regulamentado pela portaria nº 16, de 9 de fevereiro do mesmo ano, da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Restou ali consignado que o objetivo principal do programa era o de “*promover a admissão e permanência na escola pública de crianças de 7 a 14 anos completos, em condição de carência material e precária situação social e familiar*”³³. Uma vez alcançada essa premissa, o programa buscava concretizar os seguintes objetivos:

“Romper com o ciclo da negligência em relação à educação e lutar contra a exclusão social; combater a evasão escolar e incentivar a escolarização; propiciar às crianças de famílias pobres uma escolaridade que lhes dê condições para superar os traços da exclusão social, em especial a criminalidade juvenil; prevenção do trabalho infantil e da opção da rua como meio de buscar a sobrevivência das famílias pobres; recuperar a dignidade no seguimento populacional dos excluídos; possibilitar às famílias carentes uma renda mínima, superando a situação de miséria em que vivem”³⁴.

O programa Bolsa-Escola consubstanciava-se em uma transferência monetária, no valor de um salário mínimo por mês, em caráter temporário, por períodos renováveis de doze meses, às famílias em situações de exclusão social³⁵. O direito ao benefício requeria o preenchimento das seguintes condições, por parte das famílias: 1) que todos os filhos entre sete e quatorze anos estivessem matriculados em escola pública; 2) que a família residisse no Distrito Federal há cinco anos consecutivos; 3) que a renda familiar *per capita* fosse igual ou menor que meio salário-mínimo; e 4) que fosse comprovada a inscrição nos Programas de Emprego e Renda da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, caso houvesse desempregados ou autônomos

³³ Programa Bolsa-Escola e Poupança-Escola: Governo do Distrito Federal. Secretaria de Educação. Programa Bolsa Familiar para a Educação. Brasília: 1997.

³⁴ WIASSELFISZ, Júlio Jacobo e outros. *op. cit.*, p. 43.

³⁵ “...em situações de carência material e de precariedade social”. *Idem*. p. 44.

na família. Além disso, era necessário que ao longo do programa, o aluno não tivesse mais do que duas faltas mensais, sob pena de perda da renda transferida.

Coerentemente, a exigência do tempo de residência no Distrito Federal eliminava as possibilidades de migrações oportunistas à busca do benefício e o conseqüente inchaço populacional no Distrito Federal por segmentos já acostumados a promessas populistas. Complementarmente, a indispensabilidade de presença às aulas confirmava o enfoque educacional de reinserção social dado ao programa: é a frequência à escola que confere o direito ao salário mínimo e não apenas a condição de pobreza da família.

Com isso, chamava-se a atenção para a contrapartida exigida dos pais de se empenharem na fiscalização do comparecimento às aulas, bem como, na busca por fontes próprias de rendimentos, numa demonstração de cumprimento de *deveres* de cidadania, para que obtivessem o respectivo *direito* de cidadania ao valor monetário. Reafirmava-se, aqui, a concepção de que o sujeito e destinatário central do desenvolvimento social é o elemento humano, participativo do processo, emancipatoriamente e não passivamente assistido pelo Estado.

Percebe-se, ainda, não haver condicionamentos quanto ao rendimento escolar das crianças beneficiadas para sua permanência no projeto. Isto porque, observando-se aqueles objetivos acima elencados, verifica-se que a preocupação colocava-se prioritariamente, quanto à questão de manter-se o aluno no ambiente escolar, retirando-o da convivência desassistida nas ruas e proporcionando-lhe melhorar suas capacidades e oportunidades educacionais ao desenvolvimento.

Por outro lado, para efeito de estímulo ao desempenho, foi criado, complementarmente, o projeto Poupança-Escola. Consistia em que, ao final de cada ano letivo, se garantisse, a cada aluno aprovado, o crédito de um salário mínimo, alocado no Fundo de Solidariedade do DF, depositado em conta especial do Banco de Brasília. Quando o estudante encerrasse com êxito as 4^a e 8^a séries do primeiro grau, teria liberada para si a metade do valor creditado numa poupança nominal. O restante do saldo se fazia

liberar na conclusão do segundo grau.

Além disso, durante aquele período, os recursos que estavam depositados no fundo, serviam para financiar o projeto “Meu Primeiro Trabalho”, destinado aos jovens de famílias pobres que, concluindo o segundo grau, não tivessem possibilidades imediatas de ingresso na Universidade. O programa consistia em treinar e financiar os jovens para abrirem seu próprio negócio³⁶. Uma vez mais, percebe-se a faceta desenvolvimentista do projeto, ao valorizar a capacitação como premissa da inclusão social.

Complemente-se, por fim, que a identidade do projeto Bolsa-Escola com as concepções contemporâneas acerca do desenvolvimento humano – exaustivamente tratadas até aqui – se faz demonstrada, ainda, em alguns critérios de seleção que colocavam em nível prioritário a preocupação com o resgate da cidadania e da dignidade. Verifica-se, por exemplo, que a escolha era, preferentemente, por famílias compostas de crianças e adolescentes com medidas de proteção ou que cumprissem medidas sócio-educativas³⁷.

4.3. A COINCIDÊNCIA ENTRE OS RESULTADOS OBTIDOS PELA BOLSA-ESCOLA E OS PARÂMETROS DESENVOLVIMENTISTAS DA AGENDA 21, DO IDH E DO IPH, BEM COMO ENTRE AS DECLARAÇÕES SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E SOBRE A EDUCAÇÃO PARA TODOS.

Como visto, procurou-se, ao longo deste trabalho, explicitar-se acerca do atual índice de desenvolvimento humano estabelecido pelo PNUD, o qual preconiza que a busca pela erradicação da pobreza deve, necessariamente, tangenciar o processo de alargamento das escolhas e oportunidades das pessoas. Segundo as Nações Unidas, este é, efetivamente, o cerne da

³⁶ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. *La increíble y simple experiencia de la beca escolar en Brasília: Preparando la globalización sin ramos*. Revista de Innovaciones educativas. Nº 24, Argentina, out. 1996.

³⁷ WIASSELFISZ, Julio Jacobo. *Op. cit.* p. 45.

questão do desenvolvimento: independentemente do nível de renda que se perceba, fazem-se essenciais as capacidades do ser humano por uma vida longa e saudável, pela aquisição de conhecimentos e pelo acesso a recursos necessários a um padrão de vida adequado. O conjunto destas três possibilidades resume os objetivos a serem atingidos por políticas sociais de desenvolvimento.

Complementarmente, também aqui restou assentada a compreensão de pobreza pelas Nações Unidas, insculpida no índice de pobreza humano, medidor das carências quanto ao desenvolvimento humano básico nas mesmas dimensões do IDH. As variáveis que medem essas dimensões são, dentre outras, o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; o percentual de adultos analfabetos e o estabelecimento de condições econômicas essenciais para um padrão de vida adequado, medidas pelo percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde e água potável e pelo percentual de crianças menores de 5 anos com insuficiência de peso. Assim, a pobreza deixa de ser encarada como um fenômeno exclusivamente de falta de renda, para ser estudada a partir de elementos que demonstrem o grau de negação ao direito por uma vida digna, de negação do exercício de uma cidadania participativa.

Levando-se tudo isso em conta, conclui-se que a eficácia de uma política social deve estar vinculada não apenas à garantia de uma renda mínima circunstancial, mas ao compromisso de romper-se com a perpetuidade do ciclo da pobreza entre gerações. Daí a coerência do programa Bolsa-Escola, que, ao focar suas atenções na frequência escolar das crianças beneficiadas, atendia ao conteúdo das políticas de inserção social presentes na Agenda 21.

Com efeito, ao consignar que a busca do desenvolvimento sustentável passa pela erradicação da pobreza, através de políticas públicas que considerem não apenas a escassez material, mas ainda, as dimensões culturais, sociais e políticas dos indivíduos, a Agenda 21³⁸ colocou a figura humana e em especial, o direito humano à educação, em posição de destaque

no debate do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento passa a receber a denominação de desenvolvimento humano sustentável, já que compreendido como “desenvolvimento **para** as pessoas, **das** pessoas, **pelas** pessoas, além de sustentável”³⁹.

Considerando-se a natureza jurídica do direito ao desenvolvimento – direito humano inalienável, nos termos da Declaração de Beijing de 1986 –, se, hodiernamente, que a inserção social dos cidadãos vulneráveis, através de uma renda mínima complementar, como a Bolsa-Escola, pode ser considerada um novo *direito social humano*. Contém um imperativo moral que supera a noção clássica de direito à subsistência. Inclui noção de utilidade social e de capacidade emancipatória, considera os indivíduos como sujeitos ativos e não apenas assistidos de forma dependente, circunstancial e limitada pelo Estado. Coloca-os como atores no palco da superação do ciclo reprodutivo de pobreza.

Neste diapasão, reafirma-se aqui o argumento, já defendido anteriormente, de que o direito ao desenvolvimento representa a síntese dos direitos fundamentais. Isto porque a pobreza e o subdesenvolvimento correspondem à denegação da totalidade dos direitos humanos, posto atentarem contra as condições essenciais a uma vida digna e a uma cidadania plena. Nesse sentido, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento aponta caminhos a serem seguidos pelos Estados na busca pela sua implementação e pela garantia dos direitos humanos a ele direta e indiretamente conexos.

Com efeito, aquele documento, em seu preâmbulo, reconhece que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e que as políticas do desenvolvimento deveriam, assim, fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do desenvolvimento. Reconhece, também, que a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento é responsabilidade de seus Estados. Confirma sua inalienabilidade e que a igualdade de

³⁸ Seção I, Capítulo 3. Seção IV, Capítulo 36.

³⁹ DEMO, Pedro. *Op. cit.* p.73.

oportunidades para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que as compõem.

Mas é nos artigos 2º(3) e 8º da referida declaração que a Bolsa-Escola e seus resultados encontram melhor amparo, já que atende aos conteúdos ali inseridos de que os Estados têm o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento; e, ainda, de que devem assegurar, por aquelas medidas, a realização do direito ao desenvolvimento e à igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, dentre eles, a educação. Ao garantir a educação básica para as crianças beneficiadas com a renda mínima complementar, o projeto Bolsa-Escola, efetivamente, preenche o teor daqueles dispositivos, combatendo a pobreza política e econômica dos indivíduos, levando-os à via da possibilidade de emancipação social.

Em corroboração ao conteúdo do direito ao desenvolvimento, está a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que entende ser a garantia do direito à educação de importância fundamental para o progresso pessoal e social. Propugna pela universalização da educação básica de qualidade, para promoção da equidade. Assevera que a concretização do potencial para o progresso humano depende do acesso das pessoas à educação básica. Consigna que a educação básica para todos depende de um compromisso político e de uma vontade política, respaldado por medidas fiscais adequadas e ratificado por reformas na política educacional e no fortalecimento institucional.

Percebe-se o sucesso do programa Bolsa-Escola, reconhecido nacional e internacionalmente, através dos resultados obtidos ao longo de sua implantação. Em 1998, a Secretaria de Educação conseguiu garantir o direito de acesso à educação básica, propugnado nos documentos aqui elencados. De acordo com dados daquele órgão, restou comprovado que a evasão escolar entre os bolsistas foi de apenas 0.2% (a taxa média em 1994 foi de 7% para o ensino fundamental) e a aprovação escolar foi de 79,8%. Isso representa quase dez pontos percentuais acima do índice de aprovação

registrado no ensino fundamental durante o ano letivo de 1994, que foi de 70,2%⁴⁰.

Outra pesquisa, realizada pela UNESCO, UNICEF e PÓLIS⁴¹ confirmou que a taxa de evasão entre alunos bolsistas era mais reduzida do que entre alunos não-bolsista. Percebe-se, aqui, o sucesso do objetivo de manter-se as crianças em contínuo processo de conquista de conhecimento e emancipação social, assegurando-lhes o direito ao desenvolvimento através do acesso ao direito à educação.

Comparando-se as taxas entre bolsistas e não-bolsistas, a UNESCO observou que a evasão entre bolsistas foi quase 15 vezes menor que entre os não-bolsistas. O significado dos índices, para os pesquisadores, é de que 40% da redução da taxa de evasão do DF entre 1994 e 1996 deveu-se à existência do Programa, que incorporou apenas 11,6% do total dos alunos. Concluíram, ainda, que o programa induziu a uma redução de evasão não somente entre os grupos dos bolsistas, mas, também, daqueles que esperavam obter, em algum momento do ano letivo, o benefício da bolsa⁴².

Quanto à qualidade do conhecimento obtido, ou seja, quanto às taxas de aprovação, a pesquisa da UNESCO também refletiu um melhor desempenho escolar por parte dos bolsistas, cujas taxas são significativamente maiores que as dos não-bolsistas. Enquanto para os não-bolsistas a taxa de aprovação cresceu 1,5% entre 1994 e 1996 (passando de 78,4% de aprova-

⁴⁰ RUIZ, Antônio Ibañes. *Escola Cidadã de Qualidade*. Revista *Humanidades*. Nº 43, p. 13, Brasília, 1998.

⁴¹ O objetivo da pesquisa foi conhecer o impacto educacional da Bolsa Escola, mais especificamente, os comportamentos, idéias, valores e representações de estudantes, pais e professores e perceber as mudanças em suas realidades. O estudo atingiu duas abordagens complementares, todavia distintas pelas características de resultados e estratégias adotadas: uma, extensiva e outra, compreensiva, numa tentativa de articular-se os benefícios e superarem-se as limitações de cada uma delas, utilizadas individualmente. As áreas pesquisadas foram Brazlândia, Ceilândia e Paranoá e a pesquisa foi realizada entre os meses de novembro de 1997 e fevereiro de 1998. Foram utilizadas diversas fontes primárias e secundárias: um questionário aplicado a uma amostra específica de 1.071 alunos bolsistas e não-bolsistas da 5ª a 8ª série de escolas públicas do DF; 27 grupos focais (de alunos bolsistas, de alunos não-bolsistas, de mães beneficiárias, de mães desligadas ou não aceitas pelo programa e de profissionais do ensino); entrevistas individuais com informantes-chaves relacionados com o programa; as bases de dados relativas a alunos da 4ª série do ciclo de 1997 do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica do MEC; as bases de dados do Sistema de Informação da Bolsa-Escola (SIBE), da Secretaria de Educação do DF; documentos, estudos e outras avaliações realizadas sobre a Bolsa-Escola.

⁴³ WAISELFISZ, Júlio Jacobo, *Op. cit.* p. 49.

ção para 79,9%), para os bolsistas esse incremento foi de 9,5% (da média de 78,4% do DF, em 1994 para 87,9%), o que sugere que a permanência nos programas poderia estar induzindo a melhorias acumuladas no desempenho dos alunos⁴³.

O programa ainda demonstrou eficiência quanto aos benefícios econômicos esperados, propiciando uma otimização dos gastos do dinheiro público com a educação no Distrito Federal, bem de acordo com o teor das políticas de educação para o desenvolvimento indicadas na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e na Declaração de Jomtien. Os números acima expostos implicaram em ganhos além dos proporcionalmente esperados pela eficiência da Bolsa-Escola. Como demonstrou a pesquisa da UNESCO, verdadeiramente, em termos de taxas de eficiência e de desempenho do sistema educacional, os resultados positivos do programa se referem ao fato de que:

“em primeiro lugar, foi evitado que 2.300 alunos repetissem de ano, permanecendo no sistema educacional, e unidades educacionais. O custo médio do aluno do GDF estava estimado em R\$ 1.724,31 em 1995 (segundo estimativa da SE/DEPLAN/DPC, utilizando metodologia proposta pelo MEC). Utilizando o chamado Custo Marginal, obtém-se que o 'aluno adicional' ou o custo marginal do aluno do DF é de R\$ 915,56. Isto significa que o GDF deixará de gastar 2,1 milhões de reais em 1997, como benefício direto dos programas.

Uma redução de 1 % na taxa de evasão provocaria uma redução de 4,75% na taxa de reprovação do sistema educacional como um todo. Com a expansão do programa e a conseqüente diminuição da taxa de evasão, será reduzida igualmente a reprovação, gerando ainda mais economia para o sistema em seu conjunto. Assim, por exemplo, se a taxa de evasão cair em 1% em 1997, isto implicará uma economia de mais de 10 milhões de

⁴³ *Idem.*

reais em 1998, o que representa pouco mais de 50% do total investido no Programa Bolsa Familiar para a Educação no ano passado (R\$ 19,6 milhões)”⁴⁴.

A pesquisa da UNESCO concluiu, ainda, do ponto de vista educacional, que o programa era um sucesso por atender aos segmentos de tradicionalmente excluídos e detentores de *profundos passivos educacionais*⁴⁵. Assevera que o governo conseguiu romper a inércia do sistema de educação do Distrito Federal e acenou para a quebra da corrente de repetência e abandono dos estudos pelos alunos.

Por fim, aquele trabalho investigativo tece considerações gerais a respeito do programa Bolsa-Escola asseverando ter este demonstrado ser hábil para enfrentar com êxito a luta contra a pobreza e a exclusão social. Afirma que os dados levantados em sua pesquisa, bem como em outras avaliações realizadas, recentemente, permitem concluir que o programa Bolsa-Escola conseguiu, efetivamente, durante aquele período investigado:

a) melhorar a qualidade de vida das famílias em condições de pobreza extrema;

b) melhorar as condições de acesso e permanência na escola dos setores sociais mais afetados pelos déficits educacionais;

c) melhorar o aproveitamento escolar dos bolsistas, igualando-os aos não-bolsistas;

d) contribuir para a geração de uma cultura escolar positiva em setores sociais tradicionalmente excluídos da escola, aumentando o gosto pela escola e pelo estudo, incrementando a participação das famílias no processo educativo dos filhos;

e) contribuir para o desenvolvimento de uma consciência cidadã, com sinais de tolerância e solidariedade;

⁴⁴ *Idem*, p. 50.

⁴⁵ *Idem*.

f) melhorar a auto-estima e aumentar a esperança de futuro melhor nos setores mais carentes da população;

g) evitar o trabalho infantil ⁴⁶.

Os resultados refletem a coerência do programa à noção contida nos documentos internacionais relativos ao desenvolvimento humano. Ainda demonstram coincidências com as concepções desenvolvimentistas dos atuais operadores de direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Isto porque espelha uma possibilidade concreta de superação do subdesenvolvimento, ainda que a longo prazo. Espelha a promoção de condições mínimas de dignidade humana através da distribuição de renda e da distribuição de equidade, esta, refletida no acesso ao ensino básico.

Vinculando a transferência de uma renda mínima a um programa educacional, o projeto Bolsa-Escola, efetivamente, refletiu-se numa política social de reinserção do cidadão, cujas oportunidades e capacidades foram historicamente negadas por força do ciclo da pobreza. Comprovou a necessidade de conjugarem-se medidas sociais a econômicas, para qualquer programa que demonstre propósitos desenvolvimentistas. Assim, reafirmou ser indispensável considerar-se o ser humano, ao mesmo tempo como meio e fim da sustentabilidade, levando em conta que a concepção de pobreza não se limita à carência econômica, mas, também, à carência cultural, social e política do cidadão.



⁴⁶ *Idem. p. 159/160.*