



CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NA PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS

PUBLIC POLICY GUIDANCE CONSIDERATIONS TO FIGHT POVERTY IN A HUMAN RIGHTS PERSPECTIVE

Lilian Balmant Emerique

Possui pós-doutorado em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa (Portugal - 2007), doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1996) e mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa - especialização em "Globalização e ambiente" (2010). Obteve equivalência do doutoramento em Direito pela Universidade de Lisboa (Portugal - 2008). Professora e pesquisadora na área de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais. Encontra-se mencionada na relação on line dos pesquisadores de ponta fluminenses entre os Jovens Cientistas no Nosso Estado - Rio de Janeiro (FAPERJ - 2007). Professora adjunta da Faculdade Nacional de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito da mesma unidade, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: lilamarcia@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem por objetivo trazer considerações sobre o paradigma de direitos humanos como fonte de avaliação das políticas públicas, especialmente das políticas de combate à pobreza instituídas no âmbito do Programa Bolsa Família, ressaltando a necessidade de construir uma política vocacionada à promoção da dignidade da pessoa humana, através da construção do sujeito de direito, mediante o empoderamento em caráter holístico dos destinatários das ações, em termos de participação e voz ativa, bem como pelo cumprimento responsável pelo Estado de suas obrigações internacionais no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, tanto em relações intersetoriais, como também intergovernamentais.

Palavras-chave: políticas públicas; pobreza; direitos humanos.

Abstract

This paper "Public policy guidance considerations to fight poverty in a human rights perspective" aims to bring consideration of the human

rights paradigm as a source of evaluation of public policies, especially policies to combat poverty imposed in the “ Programa Bolsa Família”, emphasizing the need to build a policy aimed at promoting human dignity, through the construction of the subject of law, by empowerment, in holistic character of the beneficiaries of the action, in terms of participation and voice, as well as the State responsibility for compliance with its international obligations under international human rights law humans, both in inter-sectoral relations, as well as intergovernmental.

Keywords: public policy; poverty; human rights.

INTRODUÇÃO

Tomar os direitos humanos como referência para observar as políticas públicas significa, num primeiro plano, considerar duas características principais: o empoderamento dos beneficiários da política e o cumprimento dos padrões internacionais em matéria de direitos humanos. Ambas as características orientam-se sob a base da dignidade da pessoa humana (VÁZQUEZ e DELAPLACE, 2011, p. 41).

O empoderamento passa pela construção do sujeito de direitos e uma das maiores elaborações na matéria figura principalmente na elaboração do direito a não ser pobre, o que parece compreensível, pois a pobreza representa a privação de múltiplos elementos, de vários direitos, que, em seu conjunto, limitam a capacidade de autodeterminação/autorrealização do sujeito, a possibilidade de exercer poder (VÁZQUEZ e DELAPLACE, 2011, p. 41). A autodeterminação depende de fatores de natureza econômica, cultural, social e política e a habilidade para buscar respostas exige o enfrentamento das impotências e a promoção das capacidades, gerando não apenas ações afirmativas, mas, sobretudo, transformativas.

O cumprimento de padrões internacionais de direitos humanos significa que nos níveis (federal, estadual e municipal) e nas funções exercidas pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) serão levadas a efeito as obrigações de respeitar, de proteger, de garantir e de cumprir ou tomar medidas para assegurar os direitos humanos. Assim, o cumprimento de obrigações em matéria de políticas públicas inclui disponibilidade dos meios para materialização de um direito, acessibilidade sem discriminação, qualidade na prestação, adaptabilidade aos contextos culturais e sociais variados e, por último, aceitabilidade pelos beneficiários (VÁZQUEZ e DELAPLACE, 2011, p. 43).

Assim, podemos passar a análise das políticas públicas de combate à pobreza extrema no País, com referência nos pontos indicados. Todavia, cumpre advertir que a análise que se segue não tem o escopo de esgotar todos os possíveis contornos de investigação da política de combate à pobreza extrema no País e, muito menos, adentrar em todas as ricas proposições relacionadas à abordagem de direitos humanos na construção/execução/avaliação do Programa Bolsa Família.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO

Há tempos produz-se na ciência política referências sobre política pública envolvendo conceituação, elementos, fases, modelos de análise, proporcionando a

compreensão do fenômeno. Essa análise faz-se necessária para o presente estudo, dado que não se pode falar em políticas públicas de combate à pobreza sem uma adequada visualização daquilo que se propõe a analisar.

A política pública se apresenta como objeto e ramo de conhecimento: o objeto de conhecimento (fenômeno) possui variadas definições. Em artigo, Celina Souza (SOUZA, 2006, p. 24) traz as definições de Lynn (1980): “conjunto de ações de governo que irão produzir objetivos específicos”, de Peters (1986): “política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” e de Dye (1984): “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Gianfranco Pasquino, em seu Curso de Ciência Política, problematiza algumas definições como a de Meny e Thomas (1991, p. 05) *apud* Pasquino (2002), segundo a qual “uma política [pública] apresenta-se sob a forma de conjuntos e práticas e diretrizes que promanam de um ou mais actores públicos”. Esta visão é contestada por Pasquino sob o argumento de ser imprecisa, redutora e desviante: “É imprecisa porque não explicita quais são, efectivamente, os actores públicos; redutora, porque elimina outros intervenientes que, não sendo públicos, não podem tomar parte na produção de uma ou mais políticas públicas; e enfim, desviante porque canaliza as atenções para um determinado grupo de actores, deixando para trás muitos outros que desempenham papéis igualmente relevantes.” (PASQUINO, 2001, p. 254-255).

Enquanto ramo do conhecimento é a parte da ciência política que tem por escopo analisar seu já referido homônimo. Nesse sentido a definição de Mead *apud* Souza (2006, p. 24), ou seja, é “campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”.

O termo “política” pode receber diversos sentidos: *policy*: conteúdo material, *politics*: processo através do qual a *policy* é construída; *polity*: a estrutura política. No processo de produção da política pública: algumas abordagens destacam o ponto dos interesses influenciando nos processos (SOUZA, 2006, p. 26-28):

- O tipo de política pública - quatro tipos: distributivas (caracterizadas por um menor grau de conflito em sua formulação), redistributivas (grande grau de conflito, impõe perdas e ganhos), regulatórias (os graus de conflito são variáveis) e constitutivas (mudam as regras e estruturas, a polity);
- O ciclo da política pública apresenta modelo de análise que decompõe a política pública em fases: formulação, aplicação e controle de impactos. Klaus Frey propõe a seguinte divisão, a saber: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Tal modelo enfoca a pergunta: Como o problema entra na agenda pública? Numa aproximação com o direito poderíamos perguntar: Como interagem agenda política e Constituição? Em quais etapas podem ocorrer controle jurisdicional? ;
- Coalizão de defesa que pensa a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com acontecimentos externos. Para essa abordagem, as crenças e valores formariam coalizões de defesa dentro de cada subsistema;

- Modelo do contentor de lixo no qual as políticas públicas seriam produzidas num processo de tentativa e erro, em que seriam retiradas ao acaso problemas e soluções. Os defensores dessa abordagem se utilizam da seguinte alegoria: os problemas e políticas públicas estariam dispostos numa lata de lixo e seriam retiradas de forma aleatória. Esse modelo vai de encontro às definições jurídicas de política pública, dado que estas a entendem como tendo por meta a efetivação dos direitos fundamentais.

Existem outros enfoques, influenciados pelas políticas de ajuste fiscal e gerencialismo público, procurando despolitizar a política: o foco é na eficiência da *policy* e não na *politic*, uso de estruturas “independentes” - agências reguladoras, por exemplo - ênfase na segurança e credibilidade e continuidade da política pública, independência da correlação de forças, muito embora, percebe-se que a independência figura mais em termos teóricos do que práticos.

Por fim, identifica-se o (neo)institucionalismo, modelo que destaca o papel das instituições na análise da política pública; tal posição defende que as estruturas sociais seriam fator de influência nas ações de governo. Essas instituições seriam os valores comuns, modelos e processos reconhecidos por todos, bem como as estruturas estatais.

Quanto ao direito, essas definições foram encontradas: “de um modo geral, a expressão [política pública] pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado como o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito” e “Interessante frisar que, em regra, as políticas públicas são os meios necessários para a efetivação dos direitos fundamentais” (FREIRE JÚNIOR, 2005, p. 47-48).

Dimitri Dimoulis define-a como: “Instrumento de ação do Estado, em especial do Executivo e Legislativo, de caráter vinculativo e obrigatório, que deve permitir divisar as etapas de concreção dos problemas políticos constitucionais voltados à realização dos fins do Estado Democrático de Direito, passíveis de exame de mérito pelo Poder Judiciário” (DIMOULIS, 2007, p. 285).

E Eduardo Appio defende que “as políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos” (APPIO, 2007, p. 133-136).

Todas essas definições de política pública articulam a ação de governo à realização dos mandamentos constitucionais e à plena efetivação dos direitos fundamentais. Tal entendimento constrange o poder discricionário das variáveis de formulação da agenda política, obrigando os agentes públicos, grupos de interesse e demais atores envolvidos a terem como fator limitador de suas disputas a Constituição. Esta é, em si, fruto de disputa política e da correlação de forças e grupos de interesses presentes em 1988 e, a priori, seu papel está na limitação do poder do Estado e suas ações-políticas públicas.

A crítica que pode ser feita é a de que, não necessariamente, uma política pública se propõe a dar efetividade aos direitos fundamentais. Ela pode ser meramente simbólica, sem qualquer eficácia para solucionar o problema ao qual se propôs resolver, tendo em vista apenas dar satisfação à sociedade.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA: ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa brasileiro de transferência direta de renda que chama os olhares internacionais pelos avanços na área de distribuição de renda, problema já conhecido e apontado como uma grande preocupação na avaliação sobre o desenvolvimento no Brasil. Todavia, apesar dos resultados positivos do PBF este ainda possui entraves numa avaliação orientada sob o paradigma dos direitos humanos e aqui apenas destacaremos alguns poucos aspectos considerados relevantes nesta avaliação. Antes de tecermos algumas considerações a este respeito, primeiramente vamos minimamente apresentar o programa.

O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais, e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

O PBF possui três eixos principais: a) transferência de renda, b) condicionalidades e, c) ações e programas complementares. A transferência de renda procura promover o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A gestão do programa é descentralizada e compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa.

O Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil.

Com base nos dados do Cadastro Único, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no PBF. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa e o recebimento do benefício.¹

O PBF dispõe de benefícios financeiros transferidos mensalmente às famílias beneficiárias. As informações cadastrais das famílias são mantidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), e para receber o benefício, são considerados a renda mensal per capita da família, o número de crianças

¹ O Bolsa Família atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional. O Programa tem vários tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente (BVJ), o variável gestante (BVG) e o benefício variável nutriz (BVN). O valor do benefício pago pelo PBF varia de R\$ 32 a R\$ 306, de acordo com a renda mensal da família por pessoa, do número de crianças e adolescentes de até 17 anos e do número de gestantes e nutrizes componentes da família.

e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrizes.²

As Condicionalidades são os compromissos assumidos, tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família, quanto pelo poder público, para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.³

O poder público deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social.

A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social, o Centro de Referência Especializada de Assistência Social ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.⁴

² O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios concedidos em abril de 2011. Também em 2011 foi implantado o Retorno Garantido de famílias que tenham se desligado voluntariamente do PBF, bem como novas regras de reversão de cancelamento de benefícios. Por meio da Instrução Operacional nº 48 Senarc/MDS, publicada em 13 de outubro de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulgou os procedimentos operacionais a serem adotados nestes casos, assegurando o retorno imediato de famílias que realizem o Desligamento Voluntário e futuramente possam necessitar retornar ao Programa.

³ Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

⁴ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) faz o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento deve ser feito intersetorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: a) monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; b) responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; c) identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado.⁵

3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE FACE AOS DIREITOS HUMANOS

Primeiramente assinalamos que a análise a seguir não pretende esgotar a investigação da política de combate à pobreza extrema no País, por esta razão selecionamos para abordagem de direitos humanos na construção/execução/avaliação do Programa Bolsa Família, por ser a política pública de maior grandeza nesta matéria atualmente em andamento no Brasil.

Pontuaremos determinados aspectos, a começar pela dificuldade na concepção do programa, cuja debilidade refere-se ao fato deste não ser concebido conjuntamente com uma perspectiva de direitos humanos.

3.1 CRITÉRIOS DE ACESSO AO PBF

Um dos pontos críticos consiste nos próprios critérios de acesso, uma vez que este não é garantido de forma incondicional aos portadores de um direito, o que já foi corroborado no entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), segundo o qual a inscrição no Cadastro Único Para Programas Sociais (CadÚnico) não gera direito adquirido ao benefício do bolsa família.⁶

⁵ O descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família por parte das famílias pode gerar alguns efeitos em seu benefício financeiro. Esses efeitos são gradativos, tornando possível a identificação das famílias que não cumprem as condicionalidades e acompanhá-las a fim de que os problemas que geraram o descumprimento possam ser resolvidos. Os efeitos vão desde a advertência da família, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento conforme indicado: **1º descumprimento** - a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício; **2º descumprimento** - a família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte; **3º descumprimento** - o benefício da família será suspenso por 60 dias; **4º descumprimento** - o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício; **5º descumprimento** - a família terá o benefício cancelado. No caso de famílias beneficiárias com adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola, os efeitos do descumprimento das condicionalidades do jovem (caso não atinja frequência escolar mensal de no mínimo 75%) incidirão exclusivamente no benefício deste, da seguinte forma: **1º descumprimento** - há advertência; **2º descumprimento** - o benefício será suspenso por 60 dias; **3º descumprimento** - o benefício referente ao jovem é cancelado. Ao final de cada período de acompanhamento, conforme o calendário de cada condicionalidade, o MDS informa por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon) as famílias que descumpriram as condicionalidades no período. A família em descumprimento é notificada através de correspondência escrita e pela mensagem do extrato bancário do benefício. Então, o efeito dessa repercussão vai para a folha de pagamento.

⁶ O questionamento sobre o registro no Cadastro e o direito adquirido ao benefício já foi objeto de ações e, em recurso extraordinário resultando na compreensão de que o caso não pode ser objeto de tutela antecipada conforme se pode vislumbrar na seguinte ementa: "Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que, com base na Lei 10.836/2004, entendeu que o mero preenchimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) não gera direito adquirido à concessão do benefício Bolsa

Assim, segundo Zimmermann, não há a garantia de acesso irrestrito ao benefício, porque existe uma limitação da quantidade de famílias a serem favorecidas em cada município (critério da seletividade), isto é, cada município é contemplado com certo número de famílias beneficiárias e caso surjam novas famílias carenciadas e em iguais condições de direito que as tornem aptas a receber o benefício, ainda assim não serão contempladas em razão do limite fixado municipalmente (ZIMMERMANN, 2006, p. 145-159).

Outro equívoco é que a lógica do programa está fundamentada no discurso humanitário da ajuda e da assistência, ao invés do provimento de direitos. Quando o discurso passa pela proposição de ordem assistencialista o mais provável é que a medida seja utilizada como instrumento de barganha político-eleitoreira e não fica firmado o compromisso de manutenção do programa pelos governos subsequentes, que porventura sejam eleitos. A concessão de favores ou benefícios de caráter humanitários contraria a lógica de direitos que podem e devem, quando violados, ser objeto de demandas judiciais.

O laço comunicante entre o Governo e a população pelo qual se pode vislumbrar as condições de empoderamento numa política pública consiste na construção do sujeito de direito, ou seja, se os beneficiários de uma prestação social continuam sendo tratados como súditos dependentes da caridade e favores dos governantes e da sociedade, então não houve empoderamento e construção do sujeito de direito, isto é, não ocorreu o efetivo reconhecimento do direito enquanto tal.

Logo, tendo em mira que o objetivo do programa é a busca da autonomia das pessoas carenciadas, este não deveria contemplar uma dimensão temporal máxima de acessibilidade, antes deveria ser atribuído às pessoas enquanto perdurar o quadro de vulnerabilidade. Sendo os valores atribuídos às famílias tão reduzidos é improvável que se criem tramas de dependência voluntária.

Deste modo, para que o projeto alcance um efeito positivo em longo prazo e de fato contribua para o desenvolvimento, tal como efetivamente ambicionado pelos Objetivos do Milênio, torna-se imprescindível que este unifique suas práticas com o enfoque dos direitos humanos. Para tanto, é preciso ampliar o rol dos possíveis contemplados, independentemente dos números municipais fixados, por prazo indeterminado, isto é, enquanto durar a condição de vulnerabilidade e atribuído como

Família, a qual depende do preenchimento de alguns requisitos. Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, alegou-se, em suma, ofensa ao princípio da isonomia. Sustentou-se, ainda, que a recorrente preenche os requisitos previstos na Lei 10.836/2004 e no Decreto 5.209/2004, razão pela qual o benefício Bolsa Família deve ser concedido. Além disso, requereu-se o deferimento de tutela antecipada. A pretensão recursal não merece acolhida. Com efeito, a apreciação da alegada ofensa à Constituição demanda a análise das normas infraconstitucionais aplicáveis ao caso (Lei 10.836/2004 e Decreto 5.209/2004). A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. Incabível, portanto, o recurso extraordinário. Além disso, para se verificar se a recorrente preenche os requisitos para a concessão do benefício seria necessário o revolvimento das provas constantes dos autos, o que inviabiliza o recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279 do STF. Isso posto, com base no art. 557, caput, do CPC, nego seguimento ao recurso, prejudicado o pedido de antecipação de tutela. Publique-se. Brasília, 30 de agosto de 2010. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI- Relator - Processo: RE 628231 AM, Julgamento: 30/08/2010, Publicação: DJe-169 DIVULG 10/09/2010 PUBLIC 3/09/2010.

um direito e não uma medida assistencialista. Assim, o cumprimento das metas estabelecidas na declaração de Objetivos do Milênio não terá um caráter meramente formal, antes será um plano bem estruturado e comprometido com o desenvolvimento humano.

Para **Rosana Magalhães, Luciene Burlandy e Mônica de Castro Maia Senna**, a complexidade das transformações contemporâneas impõem uma profunda revisão analítica e a ampliação do debate sobre o campo da gestão pública. A adoção de estratégias seletivas e segmentadas não responde às exigências e demandas sociais qualificadas em sua diversidade regional e local. As políticas "transversais" que envolvem diferentes compromissos públicos entre Estado, mercado e organizações comunitárias em direção à equidade ganha relevância e prioridade. As demandas passam a ser, cada vez mais, compatibilizadas e combinadas às exigências de trabalho, renda, alimentação, transporte, educação, lazer e cultura. Neste cenário, desenhos institucionais traduzidos em dispositivos intersetoriais capazes de garantir maior inserção e responsabilização de gestores e cidadãos tendem a alcançar maior impacto na redução das desigualdades sociais e melhoria dos níveis de bem-estar (MAGALHÃES, BURLANDY e SENNA, 2007, p. 1421).

A construção de uma agenda social comum a partir do diálogo entre diferentes atores sociais, capaz de reunir concepções e recursos distintos, a convergência em torno de objetivos, estratégias e resultados e, também, o monitoramento das ações através de indicadores adequados tornam-se os novos desafios postos para a formulação e implementação de políticas sociais. No Brasil, apesar da abrangência e do ritmo acelerado de expansão do programa Bolsa Família, ainda são poucos os esforços para avaliar os principais impactos e repercussões nas condições de vida e saúde da população atendida.

3.2 TRANSFERÊNCIA DE RENDA MEDIANTE CONDICIONALIDADES

A transferência de renda mediante condicionalidades é um dos tópicos polêmicos no campo dos direitos humanos. O que está em pauta na discussão é saber se o direito é incondicional ou se é o caso de condicionalidade do direito. Assim, surge a indagação: a contrapartida é uma cobrança indevida, já que o direito é uma prerrogativa dos membros de uma sociedade? Ou é aceitável, principalmente no caso brasileiro, porque se trata de envolver as famílias num circuito virtuoso de direitos e deveres com potencial para ultrapassar o assistencialismo e fomentar a cultura cívica e garantir o acesso a uma rede extensa de proteção social?

A polêmica em torno da previsão de condicionalidades referentes às prestações concretizadoras de dimensões dos direitos sociais não pode ser totalmente apartada da discussão no campo da teoria dos direitos fundamentais com respeito às *restrições de direitos fundamentais*.

A restrição a um direito fundamental é uma limitação do âmbito de proteção ou pressuposto de fato desse direito. Esse estabelecimento de limites para o exercício de certo direito fundamental é fundamentado pela existência, no respectivo ordenamento jurídico, de outros valores e circunstâncias em jogo. Há, assim, cidadãos detentores de direitos e inclusive interesses comunitários que devem ser sopesados para que possa

dado direito fundamental ser usufruído por um indivíduo e, algumas vezes, restringido.

Diante disso, a perquirição correta a se fazer é: quais direitos a norma busca proteger *prima facie*? Virgílio Afonso da Silva ressalta que essa indagação deve ser respondida do seguinte modo: “[...] toda ação, estado ou posição jurídica que possua alguma característica que, isoladamente considerada, faça parte do “âmbito temático” de um determinado direito fundamental, deve ser considerada como abrangida por seu âmbito de proteção, independentemente da consideração de outras variáveis.” (AFONSO da SILVA, 2009, p. 34-35).

Aqui cabe reforçar que os direitos não são absolutos e o que se está delimitando, nesse primeiro plano, é o âmbito de proteção *prima facie*, que poderá sofrer restrições futuramente, quando da conclusão daquilo que é protegido definitivamente.

Com razão, Virgílio Afonso da Silva, traz a lume que “A definição sustentava que, para toda ação, estado ou posição jurídica x, que seja abarcada pelo âmbito de proteção de um direito fundamental, e que tenha sofrido uma intervenção estatal não fundamentada constitucionalmente, deverá ocorrer a consequência jurídica desse direito atingido que, em geral, é a exigência da cessação da intervenção. Ocorre que é perfeitamente possível que haja, ao mesmo tempo, uma intervenção estatal em um direito fundamental e uma fundamentação para essa intervenção. Nesses casos, fala-se em intervenção estatal fundamentada. Quando isso ocorre, não se está diante de uma violação a um direito fundamental, mas diante de uma restrição. Essa formalização ilustra bem, portanto, o caráter não-absoluto dos direitos fundamentais e a centralidade do exame da fundamentação das restrições para a dogmática dos direitos fundamentais e para a decisão final acerca de sua constitucionalidade (restrição permitida) ou inconstitucionalidade (violação)” (AFONSO da SILVA, 2009, p. 35).

Os direitos fundamentais sociais prestacionais, sujeitam-se a restrições que serão avaliadas no que concerne a sua devida pertinência constitucional. Então, há que se observar a existência do direito em si, não restringido, e, em seguida, o direito após a ocorrência da restrição, o direito restringido. Essa proposição esta fundada na concepção de que há uma distinção entre posição *prima facie* e posição definitiva, que correspondem respectivamente ao direito não restringido e ao direito restringido.

Contudo, perdura ainda a indagação: como definir se uma restrição é ou não legítima? Para Sarlet, a resposta passa “pela necessidade de se respeitar a proteção constitucional dos diferentes direitos no quadro da unidade da Constituição, buscando harmonizar preceitos que apontam para resultados diferentes” (SARLET, 2009, p. 394).

Olsen acentua ainda que carente de disciplina constitucional, a restrição será legítima apenas se “for adequada aos parâmetros de controle material da constitucionalidade, como os valores constitucionais, a proporcionalidade, o núcleo essencial, dentre outros” (OLSEN, 2011, p. 148). Incluímos na lista proposta a referência à razoabilidade.

Deste modo, toda restrição a um direito emanado da Constituição, fático ou jurídico, deve ser compatível com esse mesmo ordenamento, sob pena de configurar-se não uma restrição à norma e sim, uma violação.

Por último, resta responder se apenas são aceitas as restrições previstas em normas? Ao que cumpre dizer que o reconhecimento de restrições não autorizadas

pode acarretar problemas. Porém, conforme as lições de Canotilho tem-se que sua admissibilidade é justificável, sobretudo no contexto sistemático da constituição, e tendo em vista que, o que se visa salvaguardar são outros direitos e/ou bens (CANOTILHO, 2002).

Esta aceitação resulta da constatação de que ante a amplitude e as inúmeras pretensões oriundas das normas constitucionais, seria impossível que o legislador conseguisse antever todas as hipóteses e situações dela decorrentes, de sorte que são plenamente admitidas as restrições não expressas no ordenamento jurídico em vigor.

Fica para o intérprete a dificuldade de definir critérios objetivos para que uma restrição não prevista em norma seja acolhida sem representar violação aos preceitos constitucionais, seguindo os ensinamentos de Jorge Reis Novais, apresentam-se três etapas essenciais destinadas a esse fim: a) admissibilidade, mas a título excepcional, de restrições não expressamente autorizadas aos direitos fundamentais e só no caso de colisão com direitos fundamentais de terceiros ou outros valores de nível constitucional; b) solução de conflitos com observância da unidade da Constituição e da sua ordem de valores para fins de determinação, no caso concreto, da relação de preferência entre os bens em colisão; c) apurada que fosse a possibilidade ou necessidade de o direito fundamental sem reservas vir a ser restringido, controlo da restrição em função da observância do princípio da necessidade ou indispensabilidade e da garantia do conteúdo essencial do direito fundamental para efeitos de delimitação da medida e do alcance admissíveis de cedência do direito fundamental restringido. Conforme suas palavras: “toda restrição, independentemente de afectar ou não o mínimo associado à dignidade da pessoa humana, carece de justificação e sujeição a controlo de qualquer afectação negativa dos direitos sociais.” (NOVAIS, 2010, p. 312).

Logo, no exame das restrições impostas aos direitos sociais em sentido positivo, é preciso verificar em que medida a restrição cumpriu ou não os requisitos de constitucionalidade, especialmente no que toca ao princípio da proibição do excesso (aptidão, indispensabilidade, proporcionalidade), da razoabilidade e proporcionalidade.

Regressando ao caso do Programa Bolsa Família, cumpre lembrar que os direitos sociais, como todos os direitos humanos fundamentais, não são absolutos, portanto, podem sofrer restrições. Assim, as condicionalidades previstas no programa representam uma restrição ao direito social, prevista em norma - muito embora não seja a norma constitucional -, não representam um impedimento de acesso ao benefício, mas atuam para a manutenção ou suspensão do mesmo. Portanto, figuram como práticas admissíveis na construção da política pública de combate à pobreza, sem ferir a noção de pobreza como violação de direitos humanos e sem confrontar as disposições elementares da Constituição e enquadrar-se no referencial teórico de admissibilidade de restrições aos direitos sociais.

As condicionalidades são escolhas cabíveis num contexto de promoção responsável da prestação social de carácter coletivo, assentada no corte da seletividade econômica dos beneficiários. Deste modo, compõem a própria ideologia do modelo de política pública adotado, no sentido de que exige compromissos do próprio Estado com relação à operacionalidade dos meios de acesso e permanência em outros níveis de prestações sociais, ou seja, para que o Estado torne compulsório e condicione o

recebimento do benefício, há que primeiramente suportar o ônus da obrigatoriedade dos serviços impostos.

Sem o cumprimento da obrigação de respeitar, proteger, garantir e cumprir de forma digna e adequada os direitos sociais à saúde e à educação, tal como exigidos pelo PBF é inócuo falar em descumprimento das condicionalidades por parte do beneficiário. Sendo assim, o Poder Público tem de assegurar condições de disponibilidade, acessibilidade, qualidade, adaptabilidade e aceitabilidade da política pública de combate à pobreza para que esta alcance o impacto desejado de exercício efetivo do direito a ser livre da pobreza de forma holística, ou seja, em caráter de intersetorialidade (envolver diferentes setores e entidades públicas) e intergovernabilidade (envolver diferentes níveis territoriais de governo: federal, estadual e municipal).

O dever do Estado também implica numa condução responsável do processo de fiscalização, de fato existem desvios operacionais no controle e inúmeros casos de fraudes vão sendo detectados, firmando-se posições no sentido da inescusabilidade da tipificação criminosa baseada no princípio da insignificância no direito penal, alegado pelos réus em sua defesa, pelas fraudes e desvios para recebimento indevido do benefício.⁷

As condicionalidades, por si só, não podem ser descaracterizadas na gestão de políticas públicas sociais, desde que estejam efetivamente integradas numa proposta de salvaguarda de valores mais amplos, tais como a dignidade da pessoa humana e a superação de causas da pobreza e fatores de desigualdade históricos e em busca da afirmação dos direitos sociais em níveis que transcendam dimensões assistencialistas e eleitoreiras. Principalmente, quando visam uma inclusão responsável, criando oportunidades de superação de algumas das causas da pobreza, especialmente, da pobreza extrema e geracional.

⁷ HABEAS CORPUS PREVENTIVO. ESTELIONATO EM DESFAVOR DE ENTE PÚBLICO. FRAUDE PARA OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. ORDEM DENEGADA.

1. O princípio da insignificância, que está diretamente ligado aos postulados da fragmentariedade e intervenção mínima do Estado em matéria penal, tem sido acolhido pelo magistério doutrinário e jurisprudencial tanto desta Corte, quanto do colendo Supremo Tribunal Federal, como causa supra-legal de exclusão de tipicidade. Vale dizer, uma conduta que se subsuma perfeitamente ao modelo abstrato previsto na legislação penal pode vir a ser considerada atípica por força deste postulado. 2. Entretanto, é imprescindível que a aplicação do referido princípio se dê de forma prudente e criteriosa, razão pela qual é necessária a presença de certos elementos, tais como (I) a mínima ofensividade da conduta do agente; (II) a ausência total de periculosidade social da ação; (III) o ínfimo grau de reprovabilidade do comportamento e (IV) a inexpressividade da lesão jurídica ocasionada, consoante já assentado pelo colendo Pretório Excelso (HC 84.412/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU 19.04.04). 3. No caso em apreço, inaplicável o postulado permissivo, eis que evidenciada a relevância do comportamento perpetrado pela paciente, que, mediante fraude, obteve dos cofres públicos, a título de recebimento de benefício do programa assistencial Bolsa Família, valor aproximado de R\$ 900,00 (novecentos reais), que ultrapassa muito aquele que poderia ser considerado penalmente irrelevante. Precedente do HC 85.739/PR"> HC 85.739/PR">STJ: HC 85.739/PR, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJU 07.02.08). 4. Ordem denegada, em consonância com o parecer ministerial. Processo: HC 86957 PR 007/0163705-0, Relator(a): Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Julgamento: 07/08/2008, Órgão Julgador: T5 - QUINTA TURMA, Publicação: DJe 15/09/2008.

O que sempre pode ser objeto de crítica são as excessivas sanções, ou mesmo o caráter punitivo que reproduza uma visão equivocada da pobreza motivada pela própria indolência, acomodação ou falta de atributos de laboriosidade por parte dos hiposuficientes que os coloquem “merecidamente” em condições adversas.

Também são questionáveis as medidas que representem um futuro impedimento ao ingresso em programas, ou a ausência de mecanismos de procedimento administrativo capazes de promover o contraditório e ampla defesa daquele que se encontre em situação de privação de benefícios sociais sem a medida de justiça e razoabilidade, sendo aceitas escusas do Estado quando não conduz responsabilmente suas obrigações para promoção do direito à educação e saúde na amplitude necessária para viabilizar a obrigação e contrapartida exigida dos beneficiários e, sem maiores dificuldades, aplicam-se medidas punitivas, sem dar voz e empoderar os beneficiários excluídos do programa.

Na experiência internacional a exigência de contrapartida dos beneficiários, introduz nos programas de transferência monetária a difícil opção entre, de um lado, romper com a noção de direito incondicional, posto que os compromissos tornem os beneficiários corresponsáveis pela superação de suas dificuldades, e, de outro lado, utilizar uma estratégia de exigir contrapartidas para combater, de uma só vez, várias dimensões da pobreza. A última vertente procura suprir uma deficiência antiga atendendo a um conjunto de carências desconsideradas no rol de políticas e programas sociais brasileiros. Todavia, a complexidade desponta quando a legislação do Programa Bolsa Família se preocupa em pormenorizar o processo de punição às famílias que não cumprirem as condicionalidades.

No caso brasileiro, para além dessa polarização entre condicionalidade ou incondicionalidade, os idealizadores do PBF apostam na estratégia de que tal exigência pode favorecer a cidadania, pois a relacionam à ampliação do exercício do direito à saúde e educação, ainda incompletos em âmbito nacional, sendo inclusive apresentada, pelos formuladores do Programa, como sinônimo de inclusão social e emancipação.

Contudo, cumpre mencionar que junto com as condicionalidades é necessário construir instrumentos consistentes de acompanhamento social das famílias beneficiárias para assim reverter à exigência em oportunidade de inserção social. A validade da adoção de condicionalidades em programas de transferência de renda somente é aferida quando percebida e implantada como mecanismo de ampliação do acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda, não sendo, portanto, o mero reflexo de uma visão restritiva do direito social.

Nesse ponto é de interesse percorrer as sendas das ações de controle e acompanhamento das condicionalidades tomadas pelos formuladores do PBF e traduzidas na legislação. Existe hoje uma base legal pormenorizada para exercer controles rigorosos sobre as famílias beneficiárias, pela qual as punições vão desde o bloqueio do benefício, até seu cancelamento. O conteúdo punitivo da legislação é surpreendente, porque aparentemente o conjunto de dispositivos legais pretendia transmitir a imagem de que as condicionalidades tinham caráter primordialmente estratégico, no sentido da ampliação do acesso dos beneficiários aos serviços sociais.

Porém, o programa mais uma vez acaba por ressaltar a conhecida fragilidade

da institucionalidade pública para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o traz o questionamento sobre a capacidade dos municípios para realizar sua tarefa a contento. Frente ao reconhecimento de que a implementação descentralizada de programas sociais tende a produzir, no nível local, interpretações singulares e muitas vezes díspares dos objetivos enunciados pelos formuladores do programa, o governo federal decidiu incentivar financeiramente os municípios que mantivessem determinado nível de qualidade da gestão do programa. Para isso, foi concebido o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que agrupa quatro variáveis, sendo que uma delas mede o grau de controle das condicionalidades do PBF.

É cabível supor que o PBF alcance resultados favoráveis do ponto de vista da ampliação do acesso à educação e saúde, notadamente de uma fração da população que historicamente apresenta baixo poder de utilização destes serviços. É possível até que um contingente expressivo de pessoas que nunca frequentou os serviços de educação e saúde seja incluída, via PBF, pela primeira vez neste circuito, mesmo que ainda restrito, de cidadania social. Este indubitavelmente tende a ser um dos efeitos esperados das condicionalidades. Entretanto, se o incentivo do governo federal para promover o acompanhamento das condicionalidades se resumirem ao financiamento, corre o risco de disseminar uma concepção restrita da questão, cujo resultado seja o desenvolvimento de simples controle da frequência escolar e da adesão às ações de saúde.

Na opinião de **Giselle Lavinias Monnerat, Mônica de Castro Maia Senna, Vanessa Schottz, Rosana Magalhães e Luciene Burlandy**, a ideia central do acompanhamento das condicionalidades deveria englobar ações sociais mais amplas a fim de potencializar uma rede de proteção social para os beneficiários do programa. Assim, se por um lado, a questão do acompanhamento está vinculada à concepção de condicionalidade como estratégia que busca, de alguma forma, interferir nas situações estruturais responsáveis pela persistência da pobreza, por outro lado, a legislação que regulamenta a forma de gestão do acompanhamento das condicionalidades se aproxima mais da concepção de punição e fiscalização do que propriamente dos objetivos enunciados de inserção social. Apesar dos pesares e com o risco das ações ficarem limitadas à justaposição de ações muito pontuais, ressaltam ainda que a presença de condicionalidades no PBF pode favorecer a gestão intersetorial das políticas sociais, mesmo que ainda dentro do espectro de ação da educação, saúde e assistência (MONNERAT, SENNA, SCHOTTZ, MAGALHÃES e BURLANDY, 2007, p. 1453-1462).

Outro foco problemático com relação às contrapartidas é que, mesmo supondo que o acompanhamento das condicionalidades ocorra em condições ideais, é igualmente válido indagar sobre o alcance e qualidade da educação pública às exigências atuais do mercado de trabalho, tendo em vista promover a independência das famílias com relação ao benefício. Importa também averiguar a capacidade dos serviços de saúde para absorver o aumento de demanda provocada pelo programa, assim como questionar a condição marginal que as ações ditas estruturais parecem representar no contexto de implementação do PBF.

A configuração das condicionalidades circunda em torno do paradoxo de por um lado, as exigências potencialmente facilitarem o acesso de camadas da população

que raramente conseguiriam chegar aos serviços, mas por outro, coloca a dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da execução do programa. Na verdade subjaz a questão de saber se existem condições e capacidade dos municípios ofertarem o que de mais básico prevê o elenco de direitos sociais, isto é, as ações de saúde e educação.

A punição das famílias que não cumprirem as condicionalidades soa incompatível com os objetivos de promoção social do Programa. Nesta direção, não se pode deixar de considerar as condições que as famílias pobres dispõem para atender as requisições impostas, haja vista os empecilhos cotidianos de sobrevivência a que a maioria está exposta.

Ainda para a equipe de autoras **Giselle Lavinias Monnerat, Mônica de Castro Maia Senna, Vanessa Schottz, Rosana Magalhães e Luciene Burlandy**, o Bolsa Família apresenta fragilidades quanto às possibilidades de reversão de certas condições estruturais que geram a pobreza. Ademais, assinalam que as expectativas de superação da pobreza depositadas no programa são bastante elevadas, face ao grau de desigualdade social existente, o acúmulo de vulnerabilidades que a população pobre está submetida, a debilidade do sistema de proteção social e, em geral, o baixo valor do benefício. Ainda assim, contemporizam com a possibilidade das condicionalidades do programa tender a potencializar processos e resultados intermediários virtuosos, tais como a esperada ampliação do acesso aos serviços sociais e a promoção da intersectorialidade, pontos considerados relevantes dentro do quadro de institucionalidade das políticas sociais no Brasil (MONNERAT, SENNA, SCHOTTZ, MAGALHÃES e BURLANDY, 2007, p. 1453-1462).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se vê, a análise das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil à luz dos direitos humanos é um debate ainda em curso, que envolve uma série de questões complexas a serem aprofundadas e que precisam cada vez mais despertar o interesse plural em termos de governo e governança, além de envolver o debate acadêmico interdisciplinar.

Tudo isso com vista à promoção da dignidade da pessoa humana, fortalecida e concretizada mediante o empoderamento como reflexo da construção de um autêntico sujeito de direito, com voz ativa, participação efetiva na construção/implementação/avaliação dos processos e numa responsável orientação do Estado compromissado com o cumprimento das obrigações de direito internacional dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Lidiane Rocha. **Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 94, 01/11/2011 [Internet]. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em 03/05/2012.

AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

-
- APPIO, Eduardo. *Controle Judicial de Políticas Públicas no Brasil*. Editora Juruá. 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- DIMOULIS, Dimitri. *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. Ed. Saraviva. 2007.
- EMERIQUE, Lilian Balmant. *Neoconstitucionalismo e direitos sociais: um contributo na luta contra a pobreza*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos e FAPERJ, 2009.
- FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *Controle judicial de políticas públicas*. Editora RT. 2005.
- GROVE, Chris. “Los derechos humanos y la lucha para erradicar la pobreza”. In **El derecho a no ser pobre la pobreza como violación de los derechos humanos**. CUADERNO OCASIONAL 05. Coordinado por el Equipo de Investigación de Social Watch. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006.
- MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene; SENNA, Mônica de Castro Maia. “Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais” In: *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: v. 12, n. 6, nov./dez. 2007.
- MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana e BURLANDY, Luciene. “Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família”. In: *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: v. 12, n. 6, nov./dez. 2007.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais*. Coimbra: Coimbra, 2010.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2011.
- PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas, uma revisão da literatura*. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.
- TERÁN, Areli Sandoval. “La importancia de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y de erradicación de la pobreza”. In **El derecho a no ser pobre la pobreza como violación de los derechos humanos**. Cuaderno Ocasional 05. Coordinado por el Equipo de Investigación de Social Watch. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006.
- VÁZQUEZ, Daniel e DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. In: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Conectas, v. 8, n. 14, jun. 2011.
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil. In: *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Conectas, Ano 3. n. 4, 2006.

Recebido em 12.11.2012
Aprovado em 27.03.2013