

**A necessária articulação entre direito e política para os programas sociais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. O problema do Programa Bolsa Família.**

Luiz Eduardo Figueira\*

Eric Santos Lima\*\*

**RESUMO**

Na sociedade moderna muitos problemas são tematizados como direitos humanos que demandam a consecução de políticas públicas. O mais recente marco constitucional brasileiro inaugurou um novo momento para o estudo dessa relação. Neste contexto, o desenvolvimento do Programa Bolsa Família desponta como uma política pública que pretende satisfazer um direito humano à alimentação, através de transferência de renda, conjugando outras ações para o acesso a direitos sociais. Mediante o estudo do Programa Bolsa Família, podemos observar de outro modo a relação entre direitos humanos e políticas públicas. Em nosso entender, o tratamento jurídico do tema “direitos humanos” será sempre retórico e insuficiente enquanto desprezar a dimensão mais operacional, que diz respeito aos caminhos pelos quais se constroem as políticas públicas de implementação dos direitos humanos e o funcionamento das organizações responsáveis por sua execução. Há algum tempo, os estudos no campo do direito sobre as políticas públicas tem focado a perspectiva do controle judicial. Entretanto, nossa análise se propõe a observar o direito nas organizações, para além da judicialização.

Palavras-chave: direitos humanos; políticas públicas; bolsa família; organizações.

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense.

\*\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista da CAPES. E-mail: ericslima@gmail.com

**The necessary link between law and politics for social programs under the Unified Social Assistance System. The problem of the Family Allowance Program.**

ABSTRACT

In modern society many problems are thematized as human rights that demand the achievement of public policies. The latest Brazilian constitutional mark inaugurated a new era for the study of this relation. In this context, the development of the Family Allowance Program has emerged as a public policy that aims to satisfy a basic human right for food through income transfer, joining other actions to access guarantee to social rights. Through the study of the Family Allowance Program, otherwise we can observe the relation between human rights and public policy. In our view, the legal treatment of "human rights" is always insufficient and rhetorical while neglecting the more operational dimension, with regard to ways in which public policies are constructed of implementation of human rights and the functioning of the organizations responsible for their implementation . For some time, studies in the field of law on public policy have focused on the prospect of judicial review. However, our analysis intends to observe the law in organizations, beyond judicialization.

Keywords: human rights; public policy; family allowance; organizations.

## **A necessária articulação entre direito e política para os programas sociais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. O problema do Programa Bolsa Família.**

O presente artigo sintetiza um projeto de pesquisa, apoiado por meio de bolsa concedida pela CAPES, que foi apresentado recentemente a uma banca de qualificação e está em desenvolvimento no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito – Teorias Jurídicas Contemporâneas, na linha Direitos Humanos, Sociedade e Arte.

O tema geral do trabalho é um estudo sobre a relação entre direitos humanos e políticas públicas. Os dois conceitos são profusos, dois universos semânticos nos quais se podem estabelecer conexões entre os sistemas jurídico e político. A própria Constituição Federal, ao acoplar, no contexto regional brasileiro, os sistemas jurídico e político, impôs a esses também desafios: na medida em que reconheceu e garantiu diversos “direitos humanos” em seu texto, “fundamentalizando-os” (ver LUHMANN, 1996), ela também passa a demandar, não apenas do sistema político mas de outros sistemas sociais, a “efetivação” daqueles direitos. A questão se torna mais complexa na medida em que a Constituição atribui não apenas ao Estado, mas a toda sociedade brasileira a responsabilidade pelo bem-estar e justiça social. São elencados deveres do Estado em colaboração com a sociedade (Título VIII - Da Ordem Social - arts. 193 a 230) que se traduzem em direitos de promoção da saúde, educação, proteção da criança, adolescente e idoso. A responsabilidade pela implementação dos direitos sociais, o Estado compartilha com a sociedade.

O que isso significa? O que se esconde por detrás do tratamento constitucional dados aos chamados direitos fundamentais? De um lado, resta evidente, passados quase vinte e cinco anos da promulgação da Constituição de 88, que essa estratégia de compartilhamento difuso da responsabilidade pela realização dos direitos fundamentais resultou numa maior sensibilidade para o tema das políticas públicas, não necessariamente para o sistema político mas também para outros sistemas sociais, assim também as disciplinas acadêmicas se abriram para essa temática. Nunca se falou tanto de políticas públicas, sobretudo no debate acadêmico, e certamente em primeiro lugar no campo da ciência política, da sociologia, do serviço social e apenas mais tarde, no campo do direito.

Neste passo, o debate surge tanto com a necessidade de regulamentação e garantia dos direitos sociais quanto com a judicialização das políticas públicas, levando à questão da efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo aqueles sociais, para o centro decisório do sistema jurídico que enquanto tal pode apenas falar sobre aquilo que é direito e aquilo que não é direito. Esse processo de judicialização das políticas públicas será por nós, ao longo da

pesquisa, descrito e observado como um processo de imunização da política pelo direito. E, como o direito não é sucedâneo nem da política, nem dos outros sistemas sociais, o resultado disso acaba por aparecer na forma de “consequências negativas” ou “efeitos colaterais” que podem vir a ser políticos, sanitários, econômicos, etc (ver LUHMANN, 2005, p. 196-198).

Com base nestas premissas é que observaremos o debate sobre assistência social no Brasil, tendo como referência da Lei Orgânica da Assistência Social e uma análise do Programa Bolsa Família. Embora seja alvo de críticas e disputas teóricas e ideológicas, o que torna ainda mais complexa sua análise, o Programa Bolsa Família, por sua amplitude, caráter inovador e longevidade, parece-nos ser um campo de estudos extremamente fértil para o aprofundamento da pesquisa sobre Direitos Humanos e Políticas Públicas. Por isto, o presente artigo buscará, tomando o PBF como caso estudado, abordar o enclave direitos humanos/políticas públicas. Nossa tentativa será tratar direitos humanos e políticas públicas não como problemas distintos, mas como os dois lados, jurídico e político, “de uma mesma moeda”. Trata-se de enfrentar a complexidade do tema efetivação dos direitos humanos como uma questão que envolve a implementação de políticas públicas.

## **1. A LOAS e a política (pública) social do Programa Bolsa Família.**

A Lei 8.742, também chamada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foi criada em 1993 de modo a dar um tratamento normativo específico para além das linhas gerais do texto constitucional, de modo a assegurar direitos relativos à assistência social, como parte da seguridade social, integrada também pelos direitos à saúde e previdência social. A LOAS regulamenta a política pública de Assistência Social no país. O texto original já previa a organização de um “sistema descentralizado e participativo”.

Depois, várias das normas supervenientes à Lei n.º 8.742/93 disciplinaram as políticas de amparo e assistência social promovidas pelo governo federal e estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de benefícios assistenciais, como ocorreu com a Lei n.º 10.836/2004, que criou o Bolsa Família, resultado de um processo de avaliação pelo qual passou a assistência social no Brasil. Em 2003, passados 10 anos de criação da LOAS, desencadeou-se um amplo processo de debate, avaliação e proposição acerca da assistência social em conferências municipais e estaduais que culminaram na IV Conferência Nacional de Assistência Social, reunindo representantes governamentais e da sociedade civil brasileira. O evento recebeu o tema "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos". Percebe-se que a convocação dessa conferência pela Ministra

de Estado da Assistência Social<sup>1</sup> Benedita da Silva tinha como objetivo realizar uma uniformização das políticas de assistência desenvolvidas no país e aperfeiçoá-las através de novas diretrizes.

De acordo com o Relatório Final da referida conferência (MDS, 2012) as deliberações aprovadas, no Painel 1 - *Assistência Social: conceber a política para realizar o direito* – visavam a mobilização das esferas de governo para desenvolver a infraestrutura necessária à execução e ao desenvolvimento do Comando Único da Política Pública de Assistência Social. Estipulou-se, nesta direção, a meta de assegurar uma política nacional de transferência de renda como “mecanismo de inclusão social para aqueles segmentos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, garantindo a sua complementação através de uma ampla rede sócio-protetiva, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social” (Ibidem, p. 27).

No Painel 2, intitulado *Gestão e Organização – planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito*, destacamos o objetivo de construir uma agenda para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado como um novo ordenamento político-institucional necessário à organização e gestão da Política de Assistência Social. Também racionalizou-se a efetivação da intersetorialidade entre as políticas públicas, como saúde, educação e temas transversais à Assistência Social, garantindo a complementariedade entre as políticas. No Painel 3 tratou-se do tema *Financiamento – assegurar recursos para garantir a política*, enquanto que no Painel 4 *Mobilização e Participação como estratégia para fortalecer o controle social*, buscou-se “garantir, incentivar, dinamizar a criação e/ou implementação e articulação de Fóruns de Assistência Social e demais políticas públicas, em âmbito municipal, regional, estadual e nacional”, com especial atenção a articulação entre as diversas instâncias de governamentais ou não envolvidas e à participação popular.

Em 2011, ocorreu uma reforma da LOAS na qual foram recepcionados no texto as atuais organizações do Sistema Único de Assistência Social, em destaque o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que passaram a ser a principal porta de acesso as

---

<sup>1</sup> O Ministério de Assistência Social foi extinto com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) em janeiro de 2004, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com a criação do MDS, o governo brasileiro também extinguiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, centralizando as iniciativas e o comando dos investimentos nas políticas públicas de desenvolvimento social. Fonte: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>>.

políticas públicas de transferência de renda. Essas organizações atuam também como “núcleo de articulação da rede social” (SMAS, 2012).

A principal política pública de transferência de renda praticada no Brasil desde 2003 é o Programa Bolsa Família (PBF), que tomaremos como caso a ser estudado nesta pesquisa. O programa Bolsa Família foi lançado em outubro de 2003<sup>2</sup>, vinculado ao Ministério da Casa Civil, passando para o Ministério de Assistência Social, atual Ministério do Desenvolvimento Social. Consiste num programa de transferência direta de renda que tem por objetivo promover o alívio imediato da pobreza das famílias selecionadas para receber o benefício. Seu outro objetivo, conjugando ações e programas complementares, é que as famílias beneficiárias consigam superar sua situação de vulnerabilidade social. Para isso, estabeleceu-se condicionalidades para a transferência de renda. O discurso oficial argumenta que as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social (MDS, 2012).

A origem do Programa Bolsa Família insere-se naquele processo de discussão antes mencionado de unificação das políticas públicas de assistência social em 2003. No caso específico, o programa é fruto de uma decisão política feita no governo Lula na intenção de integrar as políticas sociais e promover uma unificação dos programas de transferência de renda distribuídos por vários ministérios (AZEVEDO, 2005, p. 50). Por essa decisão, incorporou-se os programas e benefícios com essa natureza: o vinculado à Educação, o Bolsa Escola; o vinculado à Saúde, o Bolsa Alimentação, também o Vale-Gás, uma transferência sem contrapartida gerida pelo Ministério das Minas e Energia com seus próprios critérios e valores de benefício; e o Cartão Alimentação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA. Assim o Programa Bolsa Família passou a ser o instrumento de unificação da gestão e execução desses programas remanescentes.

O PBF funcionou como pilar de um outro programa maior, o Fome Zero, eixo central da política social dos dois mandatos de Lula (2003-2006, 2007-2010). O Programa Fome Zero surge inicialmente em 2001 como um estudo no Instituto Cidadania de São Paulo que reuniu quase uma centena de técnicos, acadêmicos e operadores de política (BELIK & GROSSI, 2003). Tal estudo visava: avaliar a situação dos programas de combate à fome no Brasil diante dos compromissos firmados pelo país na Cúpula Mundial de Alimentação de 1996; a retomada da mobilização da sociedade em torno do tema da segurança alimentar e; o envolvimento dos governos federal, estaduais, municipais, organizações não-governamentais

---

<sup>2</sup> O programa foi criado através da Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, e posteriormente transformado em lei a partir de 9 de janeiro de 2004 (Lei nº 10.836). Regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004.

e sociedade civil em uma proposta factível para combater a fome. O tema do Direito à Alimentação pelo Fome Zero foi assumido como plataforma política do governo, embora distanciou-se da proposta original contida no estudo. Percebe-se a mudança das ações para a ênfase na situação de pobreza, e a proeminência que recebeu o Bolsa Família em relação ao Fome Zero ao longo do seu desenvolvimento. No governo de Dilma Roussef (2011-2014) a continuidade e ampliação do Bolsa Família passou a integrar a estratégia política do Plano Brasil Sem Miséria, que promete aliar a transferência de renda com a construção de infraestrutura para a população desatendida por serviços básicos.

Podemos afirmar, tendo por base outros estudos acadêmicos, que o Bolsa Família foi uma formulação original elaborada com base em experiências nacionais em municípios e adaptado à ideia de seguridade social contida na Constituição de 1988 e assistência da LOAS. Entretanto, embora projete no plano nacional experiências anteriores no âmbito de alguns municípios, o Bolsa Família não é uma “invenção genuinamente brasileira”. Isto porque, ao longo do século XX, aconteceram diversas experiências de transferência de renda em outros países, existindo também toda uma reflexão acerca da renda mínima.<sup>3</sup>

Interessa-nos destacar o caso da França de 1988 acerca do programa Renda Mínima de Inserção (RMI). Diferente da maneira usual que era pensada a assistência social em oposição ao trabalho, isto é, destinada às pessoas consideradas inaptas a trabalhar, estendeu-se a política aos aptos ao trabalho. Destinado às pessoas maiores de 25 anos que não auferiram renda suficiente para a garantia da sobrevivência, o RMI confere ao beneficiário a garantia de acesso à saúde, moradia e outros serviços sociais. Em contrapartida, exige uma obrigação: a de procurar trabalho. O objetivo do programa é preparar o indivíduo para inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Desencadeou-se a partir da década de 80 inúmeras formulações teóricas sobre as significações dessa nova política social frente o desemprego e a pobreza (TORRES, 2007, pp. 39-40).

---

<sup>3</sup> O primeiro país a implementar um programa de renda mínima foi a Dinamarca em 1933, seguido da Inglaterra (1948), Alemanha Federal (1961), Holanda (1963), Bélgica (1974), Irlanda (1977), Luxemburgo (1988), e a mais recente experiência é a da França em 1988. Possuíam cada qual diferentes padrões e nomenclaturas, mas tinha em comum objetivos de promover com transferência monetária a inserção profissional ou social de seus beneficiários (MONNERAT *et alii*, 2007, p. 1456; SILVA, 2007, p. 1431). Nos Estados Unidos, os programas complementavam a renda de famílias com crianças nas estipuladas linhas de pobreza, isto é, para isso tinha que estar inseridas no mercado de trabalho, estratégia essa de enquadramento e de disciplina dos pobres. Um grupo de autores (MONNERAT *et alii*) sustentam que, diferentemente dos EUA, a instituição desses programas na Europa se deu sob influência do debate sobre a Seguridade Social inaugurado na década de 1940 pelo economista e reformista social britânico Willian Henry Beveridge.

Figura no debate internacional a discussão sobre a Renda Básica de Cidadania. Um grupo de estudiosos resolveu fundar em 1986 a Rede Européia de Renda Básica (*Basic Income European Network* - BIEN) como proposta a enfrentar dos problemas de desemprego e a pobreza com a instituição de uma renda básica universal, isto é, o direito de todas as pessoas receberem incondicionalmente uma soma para a satisfação de suas necessidades básicas. Em 2004 passou a se chamar *Basic Income Earth Network* (*Rede Mundial da Renda Básica*). Philippe Van Parijs, um dos fundadores e destacado defensor dessa ideia, se referencia na perspectiva que o *Welfare State* não se sustenta mais e por isso uma renda universal, incondicional, independente dos trabalho e dos testes de meios (como os presentes no RMI) seria fundamental para conferir cidadania aos excluídos. Defende, portanto, um novo paradigma no qual a renda é desvinculada do trabalho (MONNERAT *et alii*, 2007, p. 1456).

Em posição diversa, Pierre Rosanvallon foi um dos principais representantes da vertente que repensou as relações entre direitos sociais, renda e trabalho para compreender os impactos da crise do trabalho nas redes de sociabilidade e nos circuitos de reciprocidade e solidariedade. Para ele o *Welfare State* reforçou o papel do Estado como principal agente da solidariedade e enfraqueceu os circuitos de responsabilização social. Para esse autor as alternativas estão no terceiro setor. Compartilha da ideia de inserção social através do trabalho, defendendo-a como uma nova concepção de direito social.

Nos países da América Latina tem ocorrido a adoção de programas com condicionalidades e esses se configuram um pouco diferentes do modelo francês de inserção social, predominando a lógica de cobrança de contrapartidas em termos de inserção nos serviços de saúde e educação, ao invés da procura por trabalho. Exemplo dessa tendência é o Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades no México. O Oportunidades, chamado também PROGRESA, foi criado em 1997 a partir de sugestões e propostas do Banco Mundial. O objetivo seria o de estabelecer um programa que pudesse abranger as áreas de educação, saúde e alimentação, que eram atendidas anteriormente por outros programas considerados menos eficientes. O projeto passou a transferir renda diretamente ao público beneficiado e exigindo contrapartidas dos beneficiados nas áreas de educação (manutenção dos filhos na escola), saúde (atenção básica de saúde para a família) e nutrição (aulas na comunidade, visitas a serviços de saúde) (BELIK & GROSSI, 2003).

No Brasil, os programas de transferência de renda despontaram primeiro no plano municipal, em 1995. As experiências pioneiras ocorreram nas cidades de Campinas, Ribeirão Preto, Santos e em Brasília. Em 1996, novas experiências se dão com a iniciativa do governo federal de criar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI e o Benefício de

Prestação Continuada- BPC para idosos e deficientes com rendimento domiciliar per capita inferior a ¼ de salário mínimo. Em 2001, no segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, deu-se a criação do Bolsa Escola e do Bolsa Alimentação que foram implementados de modo descentralizado e alcançaram a maioria dos 5.561 municípios brasileiros.

O Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2003 veio inaugurar um novo momento na construção de políticas públicas de transferência de renda no Brasil. O PBF primeira política pública de transferência de renda de abrangência nacional. Aos quatro programas remanescentes somou-se em dezembro de 2005 o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Ao longo desses quase dez anos, destacamos duas grandes avaliações acerca do Bolsa Família, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A Pesquisa Nacional por Amostras por Domicílios (PNAD) desenvolvidas pelo IBGE em 2004 e 2005, os dois primeiros anos do programa, indicaram redução dos níveis de pobreza e de desigualdade social da população brasileira. Até julho de 2006, o programa atendia 11.118.072 das 11.206.212 famílias estimadas como pobres pelo IBGE, o que representava 99,2% dessas famílias (SILVA, 2007, pp. 1432 e 1434). Assim também, o Monitoramento de Programas do MDS divulgado em 2007 pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação deu aos indicadores sobre as famílias beneficiadas a seguinte interpretação:

Em março de 2005, o número de famílias beneficiárias do PBF cuja renda *per capita* mensal, no momento do cadastramento, era superior a R\$ 50,00 e inferior a R\$ 100,00, foi de 1,5 milhão, dentre as quais 169.500 (11,2%) que ultrapassaram a linha de pobreza após a obtenção do benefício. Essa proporção foi homogênea nas Grandes Regiões do Brasil, estando abaixo de 10% apenas na Região Norte. Os estados de Pernambuco e Alagoas apresentaram os maiores percentuais, com 16,2% e 14,0%, respectivamente.

Mais de um terço das famílias beneficiárias do PBF, cuja renda *per capita* mensal, no momento do cadastramento era inferior a R\$ 50,00, ultrapassaram a linha de extrema pobreza após o recebimento do benefício financeiro do Programa, em março de 2005. A Região Centro-Oeste destacou-se com o mais alto percentual entre as regiões (51,8%). Os estados com maiores percentuais foram: Goiás (54,6%), Mato Grosso do Sul (50,8%), Rondônia (50,8%) e Paraná (50,2%). (CUNHA, 2007, p. 43 e 46).

Os números corroboram o discurso oficial, que se empenha em afirmar que o Programa Bolsa Família é um sucesso. Entretanto, o que essa política tem de simbólico? O que oculta o discurso oficial? A produção acadêmica tem se colocado a criticar, a indicar os limites da política, a reconhecer outras possibilidades de enfrentamento da questão. Exemplo

disso é a dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal Fluminense em 2007 intitulada *Os limites do Bolsa Família como instrumento de justiça social*, no qual a autora pondera:

A atual desarticulação do Bolsa Família de uma política macroeconômica de distribuição da riqueza socialmente produzida e de geração de emprego e renda faz com que o programa cumpra uma função meramente compensatória. O dinheiro do Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país, ajuda a matar a fome de 11,1 milhões de famílias, mas está longe de erradicar a pobreza. Se por um lado contribui para reduzir a desigualdade social, por outro não cria condições para que os beneficiados se tornem economicamente auto-suficientes. Conseqüentemente, mostra-se com capacidade apenas para reprodução da pobreza existente. (TORRES, 2007, p. 102)

Essa mencionada “desarticulação” percebida pela autora, bem como as formas de sua superação, são questões complexas. Em outro trabalho, intitulado *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda*, Maria Ozanira Silva destaca que as organizações são compostas por sujeitos que ostentam interesses e racionalidades próprias e diversificadas (SILVA, 2007, p. 1434). O desenvolvimento do SUAS desponta como possibilidade de enfrentamento dessa questão. Isto porque o Programa Bolsa Família é municipalizado, administrado por órgãos específicos e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), o que eventualmente pode ser mais um fator de desarticulação, embora pudesse ser pensado como uma estratégia que aproximasse os executores do programa das populações favorecidas. Para se ter uma ideia, na cidade do Rio de Janeiro o desenvolvimento do PBF é acompanhado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), contando atualmente com 43 unidades de Centro de Referências (CRAS) espalhadas pelo Município.

Na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, ao discutir o Plano Nacional para a Assistência Social para os dez anos seguintes, a Profa. Ivonete Boscheti alertou a respeito dos CRAS no Sistema Único de Assistência Social:

Dentro da estrutura institucional, no aspecto do SUAS, é fundamental a instituição dos Centros de Referência de Assistência Social em todos os municípios, hoje atingindo, aí, em torno de 13% dos municípios. De fato, não se implementa o SUAS sem a sua unidade básica, fundamental na relação próxima, cotidiana e local com o usuário, que seriam os Centros de Referência de Assistência Social. Assim, a universalidade dos CRAS, em todos os municípios, é uma meta fundamental para consolidar o Sistema Único de Assistência Social. **Mas apenas instituir um CRAS, apenas garantir um espaço físico, só isso não garante a implementação da política.** É importante que essas estruturas institucionais, que as secretarias, que os centros de referência, que os centros regionais de Assistência Social e todos os equipamentos sociais necessários à implantação do SUAS tenham

garantidos os recursos necessários para o seu funcionamento, e a implementação dos serviços com qualidade. (CNAS, 2005) [grifo nosso]

Trata-se, portanto, de fazer dos Centros de Referências espaços de articulação das políticas de inclusão social. Neste passo, desponta o papel desempenhado pelas organizações responsáveis pela assistência social no Brasil. Indaga-se como essas organizações referenciam suas operações em termos de direitos, relacionando com as políticas públicas também por elas implementadas.

## **2. Direito, política e organizações.**

Nossa hipótese, que aqui iremos apresentar, é de que apenas no espaço das organizações torna-se possível o acoplamento estrutural de direito e política. Isto porque, se a realização dos direitos humanos implica em prestações do sistema da política, é necessário não apenas uma sensibilização política em relação às necessidades humanas que revestimos de “direitos”, mas sobretudo a constituição de um espaço de acoplamento direito-política, que permita que estes direitos se transformem em decisões políticas (ou, se assim se preferir, em políticas públicas).

Este espaço não é um espaço simbólico ou meramente discursivo, mas constitui-se em organizações políticas e jurídicas capazes de dar cabo de decisões tão singelas como: a quais famílias distribuir o benefício, por quanto tempo, ou seja, como se dá a “entrada” e qual é a “porta de saída” do programa. Em nosso entender, o tratamento jurídico do tema “direitos humanos” será sempre retórico e insuficiente enquanto desprezar esta dimensão mais operacional, que diz respeito aos caminhos pelos quais se constroem as políticas públicas de implementação dos direitos humanos e o funcionamento das organizações responsáveis por sua execução.

Esta nossa convicção é produto de uma reflexão acerca das diferentes funções de direito e política na sociedade moderna e do papel que, neste contexto, veio cumprir uma invenção tão artificial quanto improvável como a de direitos humanos. Tratamos aqui, portanto, de esclarecer o que entendemos por “direitos humanos” e, também, o que entendemos por “políticas públicas”.

Quando falamos em direitos humanos, referimo-nos não apenas ao sistema jurídico, ou mesmo ao sistema político, mas muitas outras dimensões da realidade social

necessariamente envolvidas, diferentes âmbitos tais como a economia, a educação e a saúde. Em face de tal complexidade, o tema dos direitos humanos é objeto de estudo em diversos campos das ciências, como a sociologia, direito, psicologia, serviço social. Assim, nossa pesquisa parte do conhecimento jurídico, mas assume a teoria social como referencial básico para nossa investigação, trazendo um olhar sociológico sobre o direito e a política.

O grande desafio é captar e enfrentar a complexidade do tema sem perder de vista uma necessária coerência teórica e sem pulverizar o discurso com referências que ora são colhidas da dogmática jurídica, ora são colhidas da sociologia, do serviço social, etc. Isto porque, no campo do direito, a pesquisa majoritariamente tem por objeto o direito “definido juridicamente”, ou seja, nas palavras de Luciano Oliveira, a pesquisa jurídica concentra-se no “próprio ordenamento jurídico, abordado mediante métodos e técnicas próprias à chamada Dogmática Jurídica” (2003, p. 3). Assim, a observação feita nesse tipo de pesquisa jurídica é o direito olhado por dentro, deixando de fora muita da realidade em que o próprio direito opera e, portanto, também lhe diz respeito. Este ponto de vista interno trata direito e sociedade como duas variáveis distintas e, por isso, não é capaz de observar como e em que medida produção de direito é produção de sociedade (LUHMANN, 1983, p. 170).

Embora assumamos a impossibilidade de um saber que seja, de fato, neutro, já que toda observação da realidade pressupõe formas de compreensão desta mesma realidade. elegemos nesta investigação uma perspectiva teórica capaz de nos orientar não apenas no mar dos fatos, mas sobretudo no mar dos discursos não neutros, posto que muitas vezes plasmados por ideologias. Portanto, pretendemos observar realisticamente, e não ideologicamente, os desdobramentos dos direitos humanos e das políticas públicas voltadas à sua implementação na sociedade, em especial, na relação direito/política. Para tanto, adotou-se como marco teórico uma teoria que entendemos pode ser capaz de capturar essa realidade.

Nas reflexões de tipo mais tradicional a diferença entre direito e política tornou-se oculta sob a formulação “Estado de Direito”. Com o conceito Estado de Direito não se tratou de indicar apenas um único sistema, mas o Estado como uma organização pertinente a dois diferentes sistemas, operativamente fechados, com funções próprias e distintas, com programas diferentes e dependentes, cada qual, de seu próprio código da comunicação. A relação que as constituições estabeleceram entre política e direito pressupõe, portanto, a diferenciação da circularidade que existe entre política que produz direito e legitimação jurídica da decisão política (LUHMANN, 1996; NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, 2009).

Aquilo que a modernidade chamou de Direitos Humanos consiste numa reação, precisamente, ao processo de diferenciação funcional do direito e da política (mas também da

religião, da educação, da economia...) (LUHMANN, 2005; NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, 2004). Nas condições da modernidade a expressão “Direitos Humanos” foi inventada, no século XVIII, para enfrentar problemas específicos no campo do direito em um contexto europeu pré-revolucionário. Como passar do tempo, tal expressão se universalizou, se alargou e, também, se inflacionou. Esse aumento de significados se deu pela diversidade de temas que foram rotulados com a expressão, todos aparecem a favor de uma inclusão, ou desfavorável a uma exclusão. Essa última também pode ser traduzida como privação ou violação da dignidade humana.

Da perspectiva da teoria sistêmica a diferença inclusão/exclusão é inerente às operações sociais. Nas palavras de Luhmann essa diferença funciona como um metacódigo mediador de todos os demais códigos (LUHMANN, 2005, p. 661). Os Direitos Humanos são construídos exatamente como reação à esta condição estrutural da sociedade: enquanto na modernidade a inclusão social e, portanto, também a exclusão social são praticadas de diferentes modos pelos diferentes sistemas sociais, simultaneamente, os direitos humanos despontam como uma forma “totalitária” (LUHMANN, 2007, p. 496) pois que pretendem recolher em si a responsabilidade pela inclusão social. Assim, os Direitos Humanos funcionam como máxima da inclusão mas, de fato, não estão em condições de realizar suas promessas, pelo menos não por si só (NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, 2004, p. 270; SANTOS LIMA, 2010, p. 37)

O termo Políticas Públicas se desenvolve no pós 2ª Guerra mundial nas democracias capitalistas como uma resposta política as necessidades de efetivação de direitos sociais. A insuficiência do discurso dos direitos humanos é compensada, desta forma, pelo incremento da reflexão sobre políticas públicas. Durante a Guerra Fria, as democracias capitalistas se propunham a superar os métodos de produção do socialismo. Isso deu origem ao chamado Estado de Bem-Estar Social.

Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir no início dos anos 50, sob o rótulo de “Policy Science”, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da social democracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente (FREY, 2000). Na década de 1980, ocorreu na França um desenvolvimento espetacular do tema manifestado na multiplicação das investigações, constituição de disciplinas e publicações (MULLER, 2009, p. 23).

Saindo da disputa ideológica que marcou o mundo naquela época, atualmente a racionalidade das políticas públicas está focada no bem-estar público, porque tanto os objetivos quanto os mecanismos ou procedimentos através dos quais a ação governamental se concretiza devem fazer com que se obtenha o maior bem-estar possível da forma mais eficiente (VÁSQUES & DELAPLACE, 2011, pp. 35-36).

No Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados muito recentemente, após a retomada democrática. Nesses primeiros estudos esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas, como a política ambiental (FREY, 2000). Daí que o conhecimento do direito é chamado para a discussão das políticas públicas ao desempenhar um papel de garantidor dos objetivos políticos fixados através das normas, além de imprimir através delas um desenho as instituições em sua organização.

Já no campo do direito, o tema das políticas públicas, é de recentíssima abordagem. Infelizmente, esta abordagem é marcada por discussões dogmáticas, que procuram “enquadrar” o tema no receituário das teorias clássicas do Estado, sem de fato avançar um tratamento interdisciplinar da matéria que, por sua vez, é afeta tanto à ciência jurídica quanto à ciência política, sociologia, economia. Desta forma, afirma-se que a atualidade das políticas públicas desafia a clássica tese da tripartição do poder estatal:

Parece relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que organiza sob forma de leis para execução pelo Poder Executivo, seguindo a clássica tripartição das funções estatais em legislativa, executiva e judiciária. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou programa implica a permanência de uma parcela da atividade ‘formadora’ do direito nas mãos do governo (Poder Executivo), perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (BUCCI, 2002, pp. 269-270)

Por conta de questões pragmáticas que vêm ensejando um certo comportamento do Poder Judiciário, como a questão do fornecimento de medicamentos pelo SUS, os juristas têm também abordado o tema das políticas públicas ao tratarem da “judicialização da política”.<sup>4</sup> Aqui, mais uma vez, o problema surge em virtude de ser desafiada a lógica da separação dos

---

<sup>4</sup> A “judicialização da política” foi expressão usada para intitular a pesquisa pioneira encabeçada por Luiz Werneck Vianna para descrever o fenômeno, corrente em vários países de tradição democrática, mas inédito no Brasil desde sua recente democratização pós 88, sobre o processo institucional de transformação do Judiciário para o “exercício de papéis constitucionais que o identificam como guardião dos valores fundamentais” (VIANNA, 1999, p. 11).

poderes. A dificuldade ou embaraço na abordagem do tema das políticas públicas ocorre quando a implementação das políticas públicas sai da órbita do Executivo e do Legislativo passando ao Poder Judiciário. A judicialização da política na opinião das juristas Têmis Limberger e Saldanha por um lado prestigia o Poder Judiciário, mas por outro atesta a falência da resolução dos conflitos nas esferas que lhe são próprias (LIMBERGER & SALDANHA, 2010, p. 106).

“Judicialização da Política” ou “Politização do Judiciário” são temas relativamente novos que novamente trazem à luz o fato de que sob o rótulo Estado de Direito as diferenças entre Direito e Política não desapareceram. Em nosso caso, que estuda a política social de assistência social pelo Programa Bolsa Família, não será observado por essa via da judicialização, mas ainda assim a diferença entre direito e política permanece.

Evidenciamos aqui nossa opção pela Teoria dos Sistemas do sociólogo Niklas Luhmann, pois nos oferece uma base de observação pautada nas funções dos sistemas sociais, sendo possível descrever as relações que os sistemas traçam uns com os outros. Isso, portanto, nos permite fazer uma pesquisa sócio-jurídica que nos permite abarcar o direito, como um sistema social, no meio em que ele opera.

Essa teoria tem também como vantagem ser descomprometida com o patamar dogmático do direito. Seu interesse está em descrever o direito, quer seja no dinamismo da mudança ou em suas continuidades. Portanto, não há necessariamente interesse pela dogmática, ainda que sinalize para uma construção de fundamentos.

O conceito de sistema na teoria sistêmica deriva de um preceito pautado na diferença entre sistema e meio (usaremos também a designação “entorno” ou “ambiente para referir ao meio). A teoria sistêmica assume como ponto de partida a diferença entre sistema/ambiente. Distinguir é conhecer. O conhecimento processa-se por meio de diferenças, e observar, para a teoria dos sistemas nada mais é do que distinguir. Toda observação constrói a realidade, o conhecimento, na medida em que traça, na realidade, uma diferença (NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, 2009, p.286).

A Teoria Sistêmica da Sociedade permite a descrição do direito, da economia, da ciência, da política, da arte..., como sistemas que constituem a sociedade, segundo perspectivas particulares a cada um deles. Todos esses sistemas são assim definidos pelo princípio da diferenciação: o sistema não é meramente uma unidade, mas uma diferença a ser observada (LUHMANN, 2009, pp. 101-102). Isso só é possível pelo encerramento operativo do sistema, ou seja, fechado em suas operações, distingue-se do meio que o envolve. A diferenciação das operações de um sistema evidenciam um código próprio a cada sistema, que

determina o que pertence e o que não pertence ao sistema. No direito, a articulação do código direito/não-direito é o eixo fundamental para auto-organização desse sistema. Na política, o poder/não-poder.<sup>5</sup>

Nossa proposta é abordar a interface entre políticas públicas e direitos humanos numa mirada sociológica do direito. Isto implica em compreender as teorias jurídicas clássicas não mais como uma ontologia do direito, mas como construções contingentes das teorias jurídicas: isto é, compreender que elas servem, enquanto servem; que elas funcionam, enquanto funcionam. E, quando estas teorias já não são capazes de resolver os problemas sociais a que se propuseram resolver, então novas teorias precisam ser inventadas.

### **3. Possibilidades de estudo e de enfrentamento para o problema na sociedade complexa.**

Na sociedade moderna, a escassez econômica de grandes parcelas da população é, sem dúvida nenhuma, um dos maiores problemas sociais. Na interpretação que se tornou muito difusa deste problema, a exclusão econômica era capaz de reunir em si toda exclusão social. Entretanto, partimos do pressuposto que a exclusão não apenas é estrutural, já que as operações dos sistemas sociais são operações de inclusão e exclusão, mas também é praticada, simultaneamente, de diferentes formas, pelos diferentes sistemas sociais. Isto faz com que “fórmulas totalitárias” de inclusão sejam incompatíveis com a pulverização de diferentes formas de exclusão. Daqui, podemos derivar algumas hipóteses em desenvolvimento em nossa pesquisa sobre o Programa Bolsa Família:

- a) O Bolsa Família assume uma perspectiva de exclusão diferente daquela tradicional, ao conjugar pobreza com a ideia de vulnerabilidade social. Isto porque o problema social combatido pelo Programa Bolsa Família é muito mais do que a escassez de dinheiro, isto é, ser incluído no sistema econômico. Mas a vulnerabilidade é também a exclusão social em outros âmbitos como da educação, saúde, trabalho, etc.

---

<sup>5</sup> Destacamos direito e a política como sistemas que desempenham diferentes funções na sociedade. Como sistemas distintos, as operações de um sistema servem de meio ambiente para o outro, isto é, para o sistema político, o jurídico é ambiente, por sua vez, para o sistema jurídico, o político é ambiente.

- b) As políticas são constituídas por decisões políticas que, se pautadas por concepções não totalitárias de direitos humanos, são aptas a enxergarem diferentes operações de inclusão e exclusão, construindo acoplamentos entre estas e os diferentes sistemas sociais, ou seja, buscando criar programas para ação de elevada complexidade (e, claro, risco).
- c) O conceito de intersetorialidade já há muito discutido nos debates sobre políticas públicas, busca lidar com o risco de uma política ser inócua ou produzir efeitos aquém do esperado se não articular diferentes sistemas sociais.
- d) O “espaço” possível da implementação de políticas públicas de direitos humanos são as organizações, capazes de acoplarem estruturalmente diferentes sistemas sociais. As organizações revelam a complexidade das questões que envolvem os debates entre direito e política, direito e economia, direito e educação, direito e saúde... As comunicações nelas empregadas dão ensejo a vários acoplamentos estruturais.

É importante aqui salientar que as organizações funcionam acopladas ao direito, mas sem ser pela perspectiva da judicialização. As organizações podem ser políticas, educacionais, da saúde, da previdência, da assistência social, produzindo diferentes tipos de decisão de acordo com a finalidade de seus programas. Preocupamo-nos também em perceber aquelas que funcionam para além de uma estrutura social estatal.

Essa é, portanto, nossa pretensão de observar como o sistema jurídico observa as questões de políticas públicas, para além do âmbito do judiciário, isto é, no regular funcionamento das organizações não jurídicas.

## **Bibliografia.**

AZEVEDO, Adriana Fonseca de. *Uma discussão sobre o conceito de necessidades sociais os programas de renda mínima*. Tese de doutorado apresentada ao Programa da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientação: José Paulo Netto. Dezembro de 2005.

BELIK, Walter. GROSSI, Mauro Eduardo Del. *O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil*. Cadernos de Debate, Unicamp, v. X, p. 1-24, 2003. Disponível em: [http://www.fomezero.gov.br/download/O Fome Zero no contexto das politicas sociais Walter Belik\\_Del Grossi.pdf](http://www.fomezero.gov.br/download/O_Fome_Zero_no_contexto_das_politicas_sociais_Walter_Belik_Del_Grossi.pdf)

BRASIL. *Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2005. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/> Acesso em: 07 agosto 2012.

\_\_\_\_\_. *Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)*. Brasília, 2003 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/iv-conferencia-nacional-de-assistencia-social>>. Acesso em: 22 maio 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da (Org.). *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: **IPEA. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>

LUHMANN, Niklas. *El Derecho de la Sociedad*. trad. de Javier Torres Nafarrate. México, D.F.: Universidad Iberoamericana, 2005.

\_\_\_\_\_. *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. *La costituzione come acquisizione evolutiva*. In: Il futuro della costituzione. Org. Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro e Jörg Luther. Torino: Einaudi, 1996.

\_\_\_\_\_. *La sociedad de la sociedad*. trad. de Javier Torres Nafarrate. México, D.F.: Editorial Herder/Universidad Iberoamericana, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito I*. trad. de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Sociales: Lineamentos para uma teoria general*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; 1998.

MONNERAT, Giselle L.; SENNA, Mônica ; SCHOTTZ, Vanessa ; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene . *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do programa Bolsa Família*. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1453-1462, 2007.

NEUENSCHWANDER MAGALHÃES, Juliana. *Estrutura e Função dos Direitos Humanos*. Tese de Doutorado em Direito apresentada na Università degli Studi di Lecce, 2004. Não publicada.

\_\_\_\_\_. *Constituição e Diferença*. In: SARMENTO, Daniel. *Filosofia e teoria Constitucional Contemporânea*. 1ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

OLIVEIRA, Luciano . *Não Fale do Código de Hamurábi!*. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito (UFPE), v. 13, p. 299-330, 2003. Disponível em [http://moodle.stoa.usp.br/file.php/491/OLIVEIRA\\_Luciano\\_.Nao\\_fale\\_do\\_codigo\\_de\\_Hamurabi.pdf](http://moodle.stoa.usp.br/file.php/491/OLIVEIRA_Luciano_.Nao_fale_do_codigo_de_Hamurabi.pdf)

RIO DE JANEIRO (Município). *Programa Bolsa Família*. **Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)**. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smas/exibeconteudo?article-id=1132483>> Acesso em: 28 abril 2012.

SANTOS LIMA, Eric. *O paradoxo dos direitos humanos na arte: a representação da exclusão*. Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientação: Profa. Dra. Juliana Neuenschwander Magalhães. Julho de 2010.

TORRES, Denise Miranda. *Os limites do Bolsa Família como instrumento de justiça social*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Orientação: Prof. José Fernandes de Castro Farias. Niterói, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

VAITSMAN, Jeni (Org.); PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: bolsa família e assistência social*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.