

A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS POR MEIO DOS *CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS*¹

THE EFFECTIVE HUMAN RIGHTS THROUGH THE CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS

Rogério Piccino Braga²

Resumo

Ainda que o caminho a percorrer e que a distância entre o ponto de partida – traduzido na sistemática internacional de proteção aos direitos humanos – e o ponto de chegada da efetivação dos direitos dos cidadãos, sejam longos, faz-se necessário não somente um esforço de raciocínio teórico à materialização dos mecanismos de proteção, mas também, um esforço prático de extirpar a segregação entre os três eixos da proteção internacional dos direitos humanos, a saber, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), já que comum é o objetivo. O presente artigo busca demonstrar que, apesar de vivermos os progressos conquistados pelo movimento do constitucionalismo contemporâneo, ou neoconstitucionalismo, como muitos denominam, é impossível conceber a inclusão de diversas situações sociais excludentes, sem identificarmos os direitos humanos como política social emancipatória e os chamados conditional cash transfer programs como instrumento de redução da desigualdade.

Palavras-chave: Políticas públicas, inclusão social, direitos humanos

Abstract

Although the way to go and that the distance between the starting point - translated into the international system of human rights protection - and the arrival point for the realization of the rights of citizens, are long, it is necessary not only an effort to theoretical reasoning to the materialization of protection mechanisms, but also a practical effort to uproot segregation between the three pillars of the international protection of human rights, namely the International human Rights Law (IHRL), International humanitarian Law (IHL) and International Refugee Law (DIR), as is the common goal. This article seeks to demonstrate that, although we live the progress achieved by the movement of contemporary constitutionalism, neoconstitutionalism or, as many call it, is impossible to conceive the inclusion of

¹ Artigo recebido em: 18/06/2015. Pareceres emitidos em 19/05/2015 e 08/06/2015. Aprovação comunicada em 24/07/2015.

² Advogado, doutorando e mestre em Direito na área de concentração em Sistema Constitucional de Garantias de Direitos pela ITE/Bauru, pós-graduado (especialização) em Direito Municipal, presidente da Comissão de Assuntos Municipais da 20ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil/Jaú-SP. Foi assessor jurídico (2009) e diretor jurídico (2011/2012) da Câmara Municipal de Jaú. Autor do livro *Direito Fundamental à Inimputabilidade Penal* (2015) e *Relações de Sujeição Especial no Direito Municipal* (2013). E-mail: <rogeriobraga@adv.oabsp.org.br>.

various exclusionary social situations without identifying human rights as an emancipatory social policy and so-called conditional cash transfer programs as a tool for reducing inequality.

Keywords: Public policies. Social inclusion. Human rights.

Sumário: 1. Introdução. 2. A proteção internacional dos direitos humanos. 3. As Ações Afirmativas no contexto normativo brasileiro atual. 4. Os conditional cash transfer programs e a efetivação dos Direitos Humanos e Fundamentais; 5. Conclusão; 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Por razões de amplitude cultural, costumeira e até mesmo, por vezes, razões massificadas na experiência que cada indivíduo abarca no decorrer da própria existência, é que se constrói uma sociedade com moldes céticos, dispersos e distantes de instrumentos – sejam estes jurídicos ou não – necessários à solução de conflitos internacionais, cujo endereço de destino consequencial é o ordenamento constitucional de cada Nação. Com frequência e de forma não detida, viramos as páginas que noticiam atos violadores da ordem internacional de proteção aos direitos humanos, entendendo não nos pertencer as consequências e olvidando do fato de sermos titulares e destinatários de direitos. Inicia-se assim, a crise da efetivação dos direitos humanos e fundamentais.

Se, por um lado, as grandes potências mundiais de desenvolvimento econômico encampam a tarefa de apresentar – junto aos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos – o diagnóstico originado do rompimento extremo com os comandos de normas do direito internacional, por outro, são as mesmas potências que mostram ao mundo o prognóstico dito ideal para sanar tais violações. Dessa forma, o chamado “momento mais apropriado” às providências é ditado por poucas e persuasivas ideologias, a exemplo da boa vontade norte-americana, autointitulada salvaguarda do hemisfério norte ao hemisfério sul.

Não é por menos que a sensação de impunidade e a de imunidade caminham juntas, quando o assunto é a não efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. E isso se dá não apenas pela linha de análise doutrinária – conceitual – de uma ou de outra esfera de proteção – no caso dos direitos humanos, o âmbito internacional e, no caso dos direitos fundamentais, o âmbito normativo de

proteção do ordenamento jurídico constitucional de cada Estado. Essa sensação conjunta – impunidade e imunidade – se dá, sim, pelo fato de que, enquanto conscientes da distância de uma premissa punitiva e resolutive aos atos praticados por organizações *ad exemplum* o chamado Estado Islâmico e outras da mesma espécie, nos vemos, equivocadamente imunes aos efeitos de suas práticas. A desigualdade que assola o Brasil é – e os cidadãos brasileiros fogem à demonstração dessa realidade – fruto da não efetivação dos direitos fundamentais, fruto da não efetivação dos direitos humanos no cenário internacional.

Perfunctória análise nos bancos acadêmicos, nos leva à rotineira e sabida correlação entre os direitos fundamentais e os direitos humanos. Seriam os primeiros a positivação dos segundos no ordenamento constitucional de cada Estado? *A priori* sim, dispensada a doutrina que se baseia no processo que deflagra uns e outros direitos, para afastar a identidade. Filiados à corrente que responde afirmativamente à questão posta, podemos deitar às linhas de nosso estudo, então, o fato de que a falência do sistema internacional de proteção aos direitos humanos surte efeitos, por consequência da identidade conceitual, no sistema interno de proteção e efetivação dos direitos fundamentais. E esses efeitos são sentidos com maior intensidade na rasa fixação do princípio da desigualdade no Brasil, onde os programas de transferência de renda – *Conditional Cash Programs* – são mal administrados e executados de forma a gerar dependência, a fomentar mais a pobreza que o pobre.

Notadamente, acerca da identidade conceitual que se estabelece entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, bem leciona André de Carvalho Ramos:

A doutrina tende a reconhecer que os direitos humanos servem para definir os direitos estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria, enquanto a expressão 'direitos fundamentais' delimitaria aqueles direitos reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico (RAMOS, 2014, p. 50).

Não é outro, portanto, o aspecto que move a possibilidade de um ato normativo internacional – leia-se, os Tratados – adentrar nosso ordenamento jurídico com a mesma força normativa de um direito fundamental previsto no – ou, outras

vezes não pertencente ao rol do art. 5º da Constituição Federal de 1988³. De certo que a citada crise na efetivação dos direitos fundamentais, não é de todo atribuída à citada falência dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos. A crise que ora se deposita sobre a efetivação dos direitos fundamentais possui como obstáculo os desafios da sociedade moderna. É dizer, nas palavras de David Sánchez Rubio, que:

Atualmente estamos experimentando processos sociopolíticos e socioeconômicos de transformação e de reestruturação do capitalismo dentro de um contexto de globalização do mundo organizado por diferentes expressões que conferem distintos conteúdos (processo de globalização cultural, militar, econômico, político, etc.). Esta realidade afeta radicalmente o papel, a funcionalidade e o alcance do direito positivo tanto no âmbito interno como em sua relação externa com outras manifestações de poder, de construção de realidade e de criação normativa (fenômeno de pluralidade normativa). Novos atores e novos acontecimentos tanto internacionais, nacionais, como locais reconfiguram as mesmas fontes do direito, tornando-as complexas. O paradigma epistemológico e racional-científico da simplicidade e técnico-formal estatal se mostra carente e insuficiente (RUBIO, 2014, p. 30).

Mas não é de hoje que se aborda o assunto, com enfoque nos desafios da modernidade e da crise das liberdades individuais, ao que temos da obra de Karl Loewenstein, editada pela primeira vez em 1965:

Outro capítulo, y nada feliz, de la historia de los derechos fundamentales está escrito em la actualidad por la democracia constitucional misma. La incentiva para ello há venido de fuera. Tal como querían sus profetas, las ideologias totalitárias del presente se han convertido em verdaderas religiones políticas impulsadas por movimientos organizados de masas bajo la dirección de técnicos de la política, que han crecido em el ambiente de la moderna sociedade tecnológica y están entrenados em la ciência de la psicología de masas. Para imponerse, el nuevo evangelio tendrá que complacer las ânsias y los deseos de la massa, adular sus instintos para llegar de esta forma a dominarla (LOEWENSTEIN, 1986, p. 404).

Agora, imagine a situação contrária, onde se faz limitado o alcance do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como no assassinato de prisioneiros pela organização denominada Estado Islâmico. Resta saber quando e se viável seria a intervenção dos Estados Unidos e de que forma ela se daria. Em

³ “Art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

que pese, não devemos nos comunicar – por cientistas do direito que buscamos ser – com máximas do cotidiano, como “só existem direitos humanos pra bandido”. Quando recebemos do Estado medicamentos em unidades de atendimento à saúde, quando vacinamos nossos filhos em contraprestação aos tributos recolhidos, ou quando, logramos uma vaga na rede pública de ensino aos mesmos e quando, por derradeiro, nos é dada a sensação de segurança, dá-se o que chamamos de efetivação dos direitos fundamentais, dos direitos humanos positivados em nossa Constituição. Verdade é que, enquanto tratarmos o sufrágio de forma irresponsável, destinado à escolha de representantes que criarão nosso ordenamento jurídico constitucional, continuaremos reféns da falta de efetividade dos direitos previstos na Constituição.

2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Criada em 1948 pela já não existente Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos tinha por finalidade, por assim dizer, preparar o campo normativo internacional para o que seria o objetivo final, a saber, um símbolo normativo de proteção aos direitos humanos que vinculasse. O Tratado não viria a se materializar, ante o processo que deflagrara a guerra fria. Passados quase vinte anos, entretanto, o mundo viria a conhecer o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* e o *Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais*. Estávamos diante do que doutrinariamente se convencionou chamar de “Carta Internacional de Direitos Humanos”, ou *International Bill of Rights*, a englobar os três principais diplomas internacionais, quais sejam, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (DUDH), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos de 1966 (RAMOS, 2014, p. 147).

Da chamada Carta Internacional de Direitos Humanos, a primeira consequência foi concluir que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais não devem ser operados sem coadunação com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), formando o que se denomina “sistema internacional de proteção aos

direitos humanos”. Com a Carta, também, pode-se dizer que a Organização das Nações Unidas (ONU) solidificou seu objetivo, qual seja, a proteção dos direitos humanos, não afirmado anteriormente, como dito, por conta da guerra fria. A partir de então, a Organização das Nações Unidas dá início à etapa de incentivo à formação do “sistema global de direitos humanos”, por meio da adoção de inúmeros tratados de direitos humanos, com os mais variados temas.

De se consignar, por consequência, que o sistema global de direitos humanos, ou a proteção dos direitos inerentes a todos os seres humanos na esfera internacional possui três sub-ramos, integrantes do Direito Internacional, a saber, o “Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR)” (RAMOS, 2014. p. 143):

A proteção dos direitos essenciais do ser humano no plano internacional recai em três sub-ramos específicos do Direito Internacional Público: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR). Inicialmente, deve-se evitar segregação entre esses três sub-ramos, pois o objetivo é comum: a proteção do ser humano. Com base nesse valor de interação e não segregação, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é, sem dúvida, o mais abrangente, atuando o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) em áreas específicas. A inter-relação entre esses ramos é a seguinte: ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na *situação específica* dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do *refugiado*, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, concessão do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término (RAMOS, 2014, p. 50).

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos, nos dizeres de Flávia Piovesan (2014, p. 43), ao citar Antônio Augusto Cançado Trindade (1991, p. 31), “constitui o legado maior da chamada ‘Era dos Direitos’, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo”. E quando falamos em direitos humanos, direitos fundamentais, a igualdade é que nos move no objetivo do texto, em conformidade com o que dispõe o art. 1º da aqui citada Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou seja, que “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of

brotherhood”⁴. Não é isso que vemos, infelizmente. Presenciamos a discriminação racial, a pobreza, a miséria e o Estado ineficiente no que concerne à efetivação da igualdade, dos direitos fundamentais do cidadão. Ronald Dworkin (1978), citado por Álvaro Ricardo de Souza Cruz (2009, p. 154) na obra *O Direito à Diferença*, afirmara com todas as letras, despido de qualquer receio e de forma mais direta impossível que:

If there are more black lawyers, they will help to provide better legal services to the Black community, and so reduce social tensions. It might well improve the quality of legal education for all students, moreover, to have a greater number of black as classroom discussants of social problems Further, if blacks are seen as successful Law students, then other blacks Who do meet the usual intellectual Standards might be encouraged to apply, and that, in turn, would raise the intellectual quality of them (DWORKIN, 1978, p.227)⁵.

Traduzido seu pensamento, verifica-se que o autor jamais imaginaria ser tão atual a observação trinta e sete anos mais tarde, e curiosamente por aqui, num país homenageado por uma miscigenação tão incrível quanto assustadora é a falta de reconhecimento de suas diferenças socioeconômicas e culturais.

Se considerarmos, por exemplo, que a cultura escravocrata teve fim, ao menos em termos formais, há pouco tempo, e, se aceitarmos que resquícios dessa cultura atravessam gerações até os dias de hoje, veremos que a omissão de políticas públicas inclusivas nos aproxima, e muito, da realidade traçada por Dworkin há mais de três décadas. Mais preocupante que a própria lacuna na produção de tais políticas são os motivos determinantes dela. Muitas vezes mal geridas, ou geridas apartadas da preocupação que as move, as políticas públicas de inclusão não chegam à efetividade. E é exatamente nos motivos determinantes que poderemos encontrar o alicerce necessário ao reconhecimento das diferenças, ao

⁴ Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade (tradução livre). UNITED NATIONS. **The Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

⁵ Se houver mais advogados negros, eles ajudarão a proporcionar melhores serviços para a comunidade negra e, assim, reduzir tensões sociais. Isso poderá até melhorar a qualidade da educação legal para todos os estudantes, ainda mais pelo fato de haver um número maior de negros nas salas de aula, discutindo problemas sociais. Ademais, se os negros forem vistos como estudantes de Direito com sucesso, os outros negros, os quais apresentam esse padrão intelectual, poderiam ser encorajados a dedicar-se para tal e, assim, elevar sua qualidade intelectual (tradução livre).

atendimento das demandas de justiça social e à compensação dos retrocessos praticados por nossos predecessores.

Mais legítimo e viável que traçar objetivos legais de cumprimento de uma agenda afirmativa, em nítida preocupação simbólica com contornos dispostos na gama de diplomas de uma nação, será a análise das Ações Afirmativas vistas pelos olhos dos “direitos humanos como política emancipatória social”. Atentos ao ponto de partida – sim -, mas conscientes de que o foco no ponto de chegada dos direitos humanos se faz imprescindível, é que respectivas Ações serão legitimadas pelos resultados – não apenas pela obediência a um procedimento. Se não partirmos desse raciocínio, nos veremos forçados a imprimir razão aos pensamentos de Thomas Sowell (2004), quando, por meio de seus estudos empíricos, traduzidos no trabalho *Ação Afirmativa ao redor do mundo*, rechaça a efetividade de tais instrumentos com fundamento na alegada frustração nos resultados. Frustração essa, proporcionada pela má condução governamental das políticas públicas voltadas à inclusão, por exemplo, na Índia, na Malásia, no Sri Lanka, na Nigéria e nos Estados Unidos.

Eis aí um ponto de vista a ser combatido. Acostumados ao enfrentamento de iniciativas isoladas, visando sanar, recompensar ou algumas vezes redistribuir injustiças sociais, voltamos nossos olhos a situações excludentes comuns e já conhecidas. Deficiência, cor da pele, diversidade sexual, dentre outras enfrentadas isoladamente. Pauta de nossa análise, porém, deve ser a conjugação, num só indivíduo, de duas ou mais situações socialmente excludentes.

Deficiência e necessidades especiais nem sempre caminham juntas. É certo, todavia, que as necessidades especiais que acompanham determinado indivíduo podem originar-se, sim, de uma deficiência, ou de outras situações atípicas, por assim dizer. E como pontuou Romeu Kazumi Sasaki:

Estas condições podem ser agravadas e/ou resultantes de situações socialmente excludentes (trabalho infantil, prostituição, pobreza ou miséria, desnutrição, saneamento básico precário, abuso sexual, falta de estímulo do ambiente e de escolaridade) (SASSAKI, 2008, p. 84-85).

A título de fundamentação, ousou incluir ao raciocínio do autor citado, o “preconceito” e a “discriminação” que o negro sofre culturalmente, como conceito de

“situações socialmente excludentes”. Ao dissertar sobre a inclusão ao sistema de ensino, Sasaki, por fim, conclui com uma observação, que, sem dúvida, poderá nortear a ideia central de nossa abordagem:

Na integração escolar, os alunos com deficiência eram o foco da atenção. Na inclusão escolar, o foco se amplia para os alunos com necessidades especiais (dos quais alguns têm deficiência), já que a inclusão traz para dentro da escola a diversidade humana (SASSAKI, 2008, p. 85).

Não seria de todo inconveniente, portanto, afirmar que a deficiência é uma característica atípica do indivíduo, num universo onde a discriminação e o preconceito (leia-se racial) atuam como situações excludentes. A conjugação de condições é tipicamente o cerne do conceito de “inclusão social”. Vai além do que definíamos como uma simples integração - escolar por exemplo.

3 AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO CONTEXTO NORMATIVO BRASILEIRO ATUAL

Inúmeros progressos foram obtidos a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, notadamente no que se refere ao conceito e à consciência do cidadão e do próprio Estado quando o assunto é “inclusão social”. A antiga concepção de que as diferenças devem se adequar à sociedade, deu lugar à certeza de que é a sociedade que deve se adequar às diferenças, sejam elas aferidas de uma deficiência, de uma necessidade especial ou de outras situações sociais excludentes. Como fruto da Assembleia Constituinte que culminou na Constituição Federal de 1988, a nova consciência ganhou conformação jurídica também na legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei nº 7.853/1989⁶, regulamentada uma década depois pelo Decreto nº 3.298/1999. Prioridades a pessoas com deficiência foram definidas pela Lei nº 10.048/2000 e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, foram trazidos pela Lei nº 10.098, também de 2000.

⁶ “Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes.”

A política de inclusão da pessoa com deficiência ganhou, e muito, com a edição do chamado decreto da acessibilidade (nº 5.296/2004), que regulamentou as duas leis citadas anteriormente. De lá para cá outros tantos diplomas solidificaram a certeza de que a sociedade é que deve se adequar às pessoas com deficiência, com necessidades especiais ou com as duas características e condições (conjugadas). Avanço imensurável se aferiu com a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência realizada em 2006, por meio da construção de vigas essenciais à política de inclusão. Exemplo disso está inserto em seu artigo 24 ao tratar da inclusão na educação. E mais próximo dos dias atuais o Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011, instituindo o “Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite”. O diploma revela uma preocupação social significativa com a nova realidade do conceito de inclusão social da pessoa com deficiência. Como a proposta há pouco sugerida em nosso texto é a pessoa negra com deficiência, não podemos deixar de lado a legislação brasileira que busca compensar e extirpar – ainda que árdua a tarefa – situações excludentes nesse sentido.

Marcos legislativos como o Decreto nº 4.886, de 2 de novembro de 2003, que instituiu a “Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR”, o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, a instituição de um Comitê de Articulação e Monitoramento previsto no Decreto nº 6.872, de 4 de julho de 2009, o Estatuto da Igualdade Racial, conformado normativamente pela Lei nº 12.888, de 20 de julho de 2010, alterando, por consequência as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989; 9.029, de 13 de abril de 1995; 7.347, de 24 de julho de 1985 e 10.778, de 24 de novembro de 2003, foram fundamentais. Recentemente pudemos contar com a edição do “Regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir” instituído pela Lei nº 12.888, de 20 de julho de 2010. Em que pese o rol de diplomas legais ao socorro e à necessária inclusão social, vemos, *ad exemplum*, que o sistema de ensino – e aqui o ensino superior também -, ainda não atende às expectativas de pessoas com deficiências, necessidades especiais e, como dito, às demais situações socialmente excludentes. Imaginemos a situação da pessoa que venha a conjugar diversas situações sociais excludentes, como no caso da pessoa negra com deficiência.

Por falar, no Brasil, somados à deficiência, a discriminação e o preconceito caminham juntos. Não existe e não haverá tão cedo, a perspectiva de se aumentar,

por exemplo, a inclusão de pessoas que conjugam duas ou mais situações sociais excludentes, como no caso da pessoa negra com deficiência e outros tantos casos. O ensino público e privado não possui dados estatísticos para pesquisa nesse sentido. De se constatar, contudo, que as instituições não empreendem esforços – ou não fizeram públicos os atos – de adequações pontuais no que se refere à arquitetura, à comunicação, aos métodos, programas e instrumentos jurídicos de inclusão, ao que dispõe a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Políticas de reconhecimento, não somente de distribuição. A título de argumentação, se analisarmos atentamente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, veremos que os programas brasileiros de transferência de rendas, como o Bolsa Família, por exemplo, estão distantes de representar o caminho para o que se tem nos dias atuais por inclusão social simplesmente – políticas públicas redistributivas que são. É, portanto, imprescindível a reformulação do conceito de “inclusão social”.

Valter Roberto Silvério bem nos lembra que:

O último Censo realizado pelo IBGE constatou que são cerca de 43,5% dos brasileiros, perfazendo algo em torno de 76 milhões de pessoas, ou seja, a maior população negra fora da África. A exclusão dos negros brasileiros da educação e do trabalho tem sido confirmada em estudos provenientes de diversas áreas do conhecimento. Indicadores socioeconômicos elaborados por instituições de pesquisa, tais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), IBGE, Organização das Nações Unidas, etc., descrevem a clara inferioridade dos negros no mercado de trabalho e na educação no Brasil. [...] O enfrentamento do quadro de desigualdades raciais apresentado mostra a importância da criação de políticas públicas de ações afirmativas direcionadas à população negra em todos os níveis de ensino. Conforme afirma Martins da Silva (2004), há uma compreensão cada vez maior de que a busca de uma igualdade concreta não deve mais ser realizada apenas com a aplicação geral das mesmas regras de direito para todos. Tal igualdade precisa materializar-se também através de medidas específicas que considerem as situações particulares de minorias e de membros pertencentes a grupos em desvantagem [...] (SILVÉRIO, 2007, p. 22 -30).

Devemos ter em mente, ainda, que os jovens negros brasileiros com idade entre 18 e 25 anos, não possuem acesso ao ensino superior (98% deles não ingressaram na universidade) (HENRIQUES, 2001, p. 27-28). Nunca é demais a lembrança de que na primeira dimensão dos direitos fundamentais - o que antes se convencionou chamar de “gerações” -, foi que se estabeleceu a mais estreita relação entre os direitos fundamentais e a democracia. Ingo Wolfgang Sarlet (2012), em

lúcida abordagem, ensina que os direitos do cidadão, frente ao Estado, são estabelecidos cotidianamente:

Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social característico do constitucionalismo francês), do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. Assumem particular relevo no rol desses direitos, especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. São posteriormente, complementados por um leque de liberdades, incluindo as assim denominadas liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.) e pelos direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia (SARLET, 2012, p. 46-47).

Pese o fato de - por conta de uma visão afastada de indícios mínimos de cientificidade jurídica – acreditarmos que a mera expressão de um voto, corresponde à participação popular plena, de se ponderar que a elaboração de instrumentos aptos à solução de situações excludentes, verdadeiras molas propulsoras da segregação, é necessária.

4 OS *CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS* E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Do exposto até aqui e sem receio de incorrer-se em meras conjecturas, possuímos elementos suficientes para conceituarmos – no contexto exclusivamente brasileiro – os *conditional cash transfer programs*, como sendo os programas destinados à execução de políticas públicas redistributivas de situações sociais excludentes. E no particular caso nacional, que não atingem a totalidade das demandas de inclusão, já que mal administrados e executados. A exemplo do que se convencionou denominar Bolsa Família, é o que bem pontua Roberto Fagnani:

A apologia desmedida que tem sido feita ao Bolsa Família pelas agências internacionais parece ser ação ideológica deliberada para elevar o status do

programa brasileiro a um **case** global de sucesso a ser seguido por outros países pela via do Basic Social Security Floor (FAGNANI, 2014, p. 5).

O nosso, ou o que o México apelidou de “Oportunidades”, integra o rol, portanto, dos chamados *conditional cash transfer programs*⁷, existentes estes internacionalmente por mais de três décadas nos países de economia desenvolvida. Christine Lagarde, diretora do Fundo Monetário Internacional, ao ressaltar a importância e a trajetória de execução dos programas, foi lembrada por Roberto Fagnani, ao dizer que:

As ‘melhoras notáveis’ dos indicadores de pobreza, desigualdade e desenvolvimento dos países da América Latina devem-se ao papel desempenhado pelos chamados conditional cash transfer programs (CCT) – núcleos da estratégia internacional orquestrada há mais de três décadas para os países subdesenvolvidos –, com destaque para os programas Bolsa Família (Brasil) e Oportunidades (México), ‘que conseguiram interromper a transmissão da pobreza de geração para geração e agora servem como modelo para o resto do mundo’ (LAGARDE, 2011, *apud*. FAGNANI, 2014, p. 4-5).

Não há como não trazer ao trabalho, o estudo empreendido por Leonor Maria Pacheco Santos, Romulo Paes-Sousa, Edina Miazagi, Tiago Falcão Silva e Ana Maria Medeiros da Fonseca. Nele, os autores esclarecem que entre 2001 e 2003 criamos no Brasil, “quatro programas de transferência de renda; no entanto, eles não foram articulados, empregaram diferentes critérios de inclusão, utilizaram bases de dados comparativos e dois destes tiveram coberturas muito baixas”:

From 2001 to 2003 Brazil created four cash transfer programs; however, they were not articulated, they employed different enrollment criteria, they used databases that could not interface, and two of these had very low coverage. In early 2004 the four programs were merged into the Bolsa Família program (BFP) and have since largely expanded. The new program combined management and implementation processes and was devised for the purpose of: (I) promoting access to the public services network, particularly in health, education and social protection; (II) combating hunger and promoting food and nutrition security; (III) stimulating the sustained empowerment of families living in poverty and extreme poverty; (IV) fighting poverty; and (V) promoting synergistic social action between governmental and nongovernmental sectors. The BFP seeks to invest in human capital by associating cash transfers with educational goals and uptake of health services⁸ (FONSECA, Ana Maria Medeiros da; MIAZAGIL, Edina; SANTOS,

⁷ Programas de transferência de renda (tradução livre).

⁸ De 2001 a 2003 o Brasil criou quatro programas de transferência de renda; no entanto, eles não foram articulados, empregaram diferentes critérios de inclusão, utilizaram bases de dados comparativos e dois destes tiveram coberturas muito baixas. No início de 2004 os quatro

Leonor Maria Pacheco; SILVA, Tiago Falcão; SOUSA, Romulo Paes, 2011, p. 4-5).

Ao falarmos em políticas públicas de inclusão, ou precisamente sobre programas de transferência de renda é de Nancy Fraser (2008, p. 167-189) a melhor abordagem e conclusão, ao afirmar que “a justiça requer tanto redistribuição quanto reconhecimento”, e que “somente olhando para as abordagens integrativas que unem redistribuição e reconhecimento podemos encontrar exigências da justiça como um todo”. Walter Claudius Rothenburg assevera em sua obra que o caminho é, por conclusão, assegurar tratamento equivalente, homenageando a efetivação da igualdade:

A menção aos beneficiários da igualdade – inclusive daquela que impõe tratamentos diferenciados – não estaria completa se não abarcasse, além dos particularmente beneficiados, todos nós, que temos direito de conviver com nossos semelhantes/diferentes e partilhar das experiências da diversidade, em espírito democrático (participativo) e solidário (ROTHENBURG, 2009, p. 346-371).

5 CONCLUSÃO

Se considerarmos que o aspecto conceitual, de fato, une os direitos humanos aos direitos fundamentais, como demonstrado com amparo na doutrina aqui trazida, é certo e possível, portanto, unir as consequências da falência sistêmica dos meios de proteção internacionais. A efetivação de direitos fundamentais por meio de políticas de inclusão, traduz a busca pela materialização do princípio da igualdade, consagrado nas Constituições dos Estados, bem como no direito internacional.

Os *Conditional Cash Transfer Programs*, da forma como desenvolvidos e executados no Brasil, transmitem a ideia de ineficiência dos programas de

programas foram fundidos no programa Bolsa Família (PBF) e, desde então, em grande parte expandido. Os novos processos de gestão e implementação de programas combinados foram criados com a finalidade de: (I) promover o acesso à rede de serviços públicos, particularmente na saúde, educação e proteção social; (II) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (III) estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; (IV) combater a pobreza; e (V) promover a ação social sinérgica entre os setores governamentais e não governamentais. O PBF procura investir em capital humano, associando as transferências de renda com objetivos educacionais e utilização dos serviços de saúde (tradução livre).

transferência de renda de um modo geral. Mal administrados, frutificam a dependência, a via assistencialista e não se fazem aptos a sanar a desigualdade, a pobreza. Basta refletirmos sobre a hipótese da cessação imediata da execução de tais programas no contexto brasileiro. Verificando-se a situação aventada, temos que os programas de transferência de rendas, como o Bolsa Família, por exemplo, não se fizeram eficazes em proporcionar meios de o cidadão viver sem o benefício. Nas palavras de Thomas Sowell, a redistribuição não interessa a quem busca sanar a desigualdade:

A responsabilidade pelos benefícios modestíssimos da ação afirmativa, concentrados nos já aquinhoados e com pequena ou nenhuma vantagem para os verdadeiramente necessitados, tem sido atribuída à falta de ardor ou mesmo à má-fé da parte dos que administram os programas de ação afirmativa. Assim, os fracassos ou inadequações desses programas podem ser tomados como razões para reformas em vez de sintomas de concepções errôneas que deveriam servir de motivo para lhe dar um fim [...]. Preocupação com os infelizes é coisa bem diferente de imaginarmos poder fazer o que não podemos. Nem deve a humilde admissão de nossas limitações como seres humanos ser razão para não fazermos muito que ainda pode ser feito, malgrado tais limitações. Na América, pelo menos, a história mostrou esplendidamente o que pode ser feito, porque já foi feito. Aos americanos basta olhar para trás, para o início do século XX, a fim de apreciar o enorme progresso econômico e social conseguido pelos mais pobres e, aparentemente, menos promissores segmentos da população. Nos primórdios daquele século, só metade da população negra dos EUA sabia ler e escrever. Os judeus viviam amontoados em favelas no Lower East Side da cidade de Nova York, favelas mais apinhadas que as de hoje [...]. **Com todos esses grupos étnicos americanos – e outros – o que ocorreu não foi uma transferência de benefícios do resto da população, mas uma contribuição crescente dessas minorias à prosperidade progressiva da sociedade americana toda, da qual todos usufruíram, já que os menos instituídos se educaram e os trabalhadores na agricultura e os empregados domésticos adquiriram habilitação e experiência para exercerem tarefas mais difíceis. Não se tratou de uma soma zero, ao passo que redistribuição é, no máximo, soma zero, isso caso consiga de alguma forma evitar desincentivos e turbulência intergrupos** (SOWELL, 2004, p. 194, grifo do autor).

Muitas vezes as políticas públicas brasileiras se voltam ao imediatismo e não à inclusão do cidadão nos mecanismos de produção de riqueza. Nessa realidade mais conveniente ao Estado – econômica e financeiramente – é fornecer o pão, a arte de fazê-lo é deixada de lado. A inclusão social deve ser vista e orientada sob o enfoque da produção, em muitos casos. Emprego, qualificação da mão de obra e aprimoramento técnico consubstanciado na educação, são instrumentos

fundamentais ao desenvolvimento do ser humano como ser moral e titular dos direitos humanos, destinatário que é da efetivação da igualdade.

6 REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. 168 p.
- Brasil. **Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Brasília, 2011.
- Brasil. **Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013**. Aprova o Regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, instituído pela Lei nº 12.888, de 20 de julho de 2010. Brasília. 2013.
- Brasil. **Lei nº 12.888, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, 2010.
- Brasil. **Decreto nº 4.886, de 2 de novembro de 2003**. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Brasília, 2003.
- Brasil. Decreto nº 6.872, de 4 de julho de 2009. Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Brasília. 2009.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O Direito à Diferença**. Arraes Editores. 2009.
- DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge; Harvard University Press, 1978.
- FAGNANI, Roberto. **Brasil: dois projetos em disputa**. Le Mond Diplomatique Brasil. Julho 2014.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da; MIAZAGIL, Edina; SANTOS, Leonor Maria Pacheco; SILVA, Tiago Falcão; SOUSA, Romulo Paes. The Brazilian experience with conditional cash transfers: A successful way to reduce inequity and to improve health. In: **Conferência Mundial da Saúde**. Rio de Janeiro, out. 2011. Disponível em: <http://www.who.int/sdhconference/resources/draft_background_paper1_brazil.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.
- FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; SECRETARIA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. Política municipal dos direitos da pessoa com deficiência. São Paulo, 2009. 72 p.
- HENRIQUES, R. (2001). **Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90**. Texto para discussão n. 807. 2001, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

- KANT, Immanuel. **Crítica da razão prática**. Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LAGARDE, Christine. **Revista Época**, 25 nov. 2011. Disponível em <<http://revistaepoca.globo.com/Negocios-e-carreira/noticia/2011/11/diretora-do-fmi-elogia-brasil-e-chama-bolsa-familia-de-modelo-para-o-mundo.html>>. Acesso em: 13 nov. 2014.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. 2. ed. 4. reimp. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte, 1986.
- PACHECO, Jairo Queiroz, SILVA; Maria Nilza da (orgs.). **O negro na universidade: o direito à inclusão**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RESENDE, Ana Paula Crosara de; VITAL, Flavia Maria de Paiva (coord.). **Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência comentada**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). **Direitos Fundamentais e estado constitucional. Estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra, 2009.
- RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos: de emancipação, libertações e dominações**. Tradução de Ivone Fernandes Morcillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SASSAKI, Romeu Kazumi. **Comentário ao artigo 24 da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência comentada**. Coordenação de Ana Paula Crosara de Resende e Flavia Maria de Paiva Vital. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2008.
- SILVÉRIO, Valter Roberto. **Ação Afirmativa: uma política pública que faz a diferença, inserto no estudo O negro na universidade: o direito à inclusão**. Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.
- SOWELL, Thomas. **Ação Afirmativa ao redor do mundo. Estudo Empírico**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2004.