

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL MESTRADO**

ARIVANE DO CARMO COLOMBO

**POLÍTICA PÚBLICA DE RENDA MÍNIMA: O DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO
DO ACESSO NO BRASIL**

SÃO LEOPOLDO

2016

Arivane do Carmo Colombo

"Política pública de renda mínima: o desafio da universalização do acesso no Brasil"

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre pelo
Programa de Pós-Graduação em Direito
Público da Universidade do Vale do Rio dos
Sinos – UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Marciano Buffon

São Leopoldo

2016

C718p Colombo, Arivane do Carmo
Política pública de renda mínima: o desafio da universalização do acesso no Brasil / Arivane do Carmo Colombo -- 2016.
229 f. : il. ; color. ; 30cm.
Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2016.
Orientador: Prof. Dr. Marciano Buffon.

1. Direito. 2. Política pública. 3. Dignidade humana. 4. Direitos fundamentais. 5. Pobreza. 6. Renda mínima. I. Título. II. Buffon, Marciano.

CDU 34

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS-
UNISINOS UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO- PPGD NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: **"POLÍTICA PÚBLICA DE RENDA MÍNIMA: O DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO NO BRASIL"**, elaborada pela mestranda **Arivane do Carmo Colombo**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

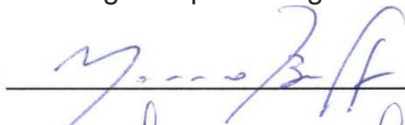
São Leopoldo, 15 de dezembro de 2016.

Prof. Dr. Leonel Rocha

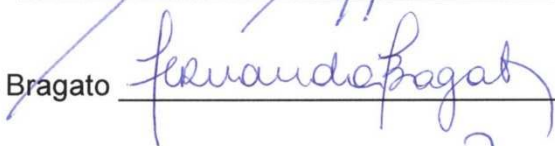
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

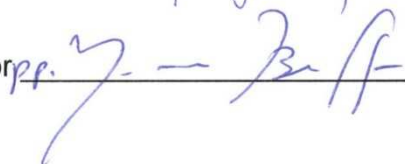
Presidente: Dr. Marciano Buffon



Membro: Dra. Fernanda Frizzo Bragato



Membro: Dra. Germana Parente Neiva Belchior



AGRADECIMENTOS

Ao meu querido esposo Luis Antonio Colombo pelo apoio incondicional e compreensão que, nas horas mais difíceis, soube entender o significado da realização desta obra.

À minha amada filha Ana Maria Colombo por tudo, em especial por dar-me a felicidade de tê-la gerado em meu ventre! E pelas longas conversas sobre como contribuir para tornar mais leve a vida daqueles que nada têm.

Aos meus familiares pela compreensão nos momentos de ausência!

Aos meus colegas de trabalho que souberam me compreender e estiveram comigo nesse caminho.

À Equipe do Programa de Pós Graduação da UNISINOS pela excelência acadêmica alcançada, que tive a honra de vivenciar durante esses anos.

Ao Professor Marciano Buffon pela orientação, compreensão e disponibilidade proporcionadas em todos os momentos, especialmente, naqueles de grande dúvida!

À Caixa Econômica Federal-CAIXA pelo apoio institucional que financiou meus estudos e pesquisas, pois sem esse importantíssimo incentivo não teria sido possível realizá-los.

As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. É em vão que os políticos imaginam interessar-se mais pelos princípios do que pelos homens: seus próprios atos representam o desmentido flagrante dessa pretensão.¹

O espírito não é força normativa, salvo onde pode servir à vida social e onde lhe corresponde. As formas superiores da sociedade devem ser como um contorno congênito à ela e dela inseparável: emergem continuamente das suas necessidades específicas e jamais das escolhas caprichosas.²

¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 182.

² *Ibid.*, p. 188.

RESUMO

O presente estudo tem como tema a questão da dificuldade de universalização do acesso aos programas de renda mínima e de que forma tais empecilhos impedem o Brasil de concretizar os princípios constitucionais preconizados na Constituição Federal de 1988. Para tanto, a pesquisa utilizou-se do método hipotético-dedutivo, o qual visa a solucionar um problema por meio da formulação de hipóteses, que são continuamente testadas ao longo do estudo. Nesse sentido, o problema trazido questiona se os programas de renda mínima praticados no Brasil atendem aos objetivos traçados na Magna Carta, especialmente a erradicação da pobreza. A partir disso, elaborou-se a hipótese central da pesquisa, no sentido de que o acesso universal à renda mínima contribui para o alcance dos objetivos fundamentais constitucionais da erradicação da pobreza e da pobreza extrema, a fim de concretizar o Princípio da dignidade da pessoa humana. Para isso, buscou-se estudar a formação do Estado e sua evolução até o modelo atual, indicando seus sucessos e fracassos. Por meio desta análise foi possível verificar a evolução das preocupações e questões sociais, tendo especial destaque a consolidação dos direitos fundamentais sociais, principalmente pelo Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana, na busca pela redução da pobreza e das desigualdades. Quanto aos Direitos Sociais, foram inseridos no universo jurídico durante o século XX e, a partir daí, as Constituições passaram a normatizá-los. Isto fez com que o Estado mudasse sua "postura abstencionista" para o "enfoque prestacional", surgindo os direitos individuais chamados de primeira geração, como liberdade de expressão, manifestação do pensamento, devido processo legal. Há também os direitos individuais de segunda geração, como os direitos econômicos, sociais e culturais, gerando a concretização dos Direitos Fundamentais Sociais. Arelado ao desenvolvimento do Estado, encontra-se o surgimento do fenômeno da pobreza. Contudo, a medição da pobreza com foco na renda tem se mostrado de difícil aplicação em virtude das especificidades de cada país. Dentro deste contexto, identificou-se as distinções existentes entre os conceitos de Renda Mínima e Renda Básica sendo, a primeira, característica dos países industrializados que estabeleceram determinada renda a ser transferida mediante o cumprimento de certos compromissos relacionados à saúde e educação. Já o conceito de Renda Básica é completamente incondicional e destina-se a todas as pessoas individualmente, sem qualquer critério de seleção. O Brasil criou um terceiro conceito: a Transferência de Renda Condicionada. Esta opção levou em consideração o fato de o Brasil ainda ser um país em fase de desenvolvimento, além de ser a melhor forma de atender a necessidade de reduzir pela metade os números de indigência e pobreza existentes em 1990, conforme consta dos Objetivos

do Milênio, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas. A estruturação do Plano Brasil sem Miséria aglutinou as diversas políticas sociais implementadas no País a partir de 2003, entre as quais está o Programa Bolsa Família, o qual é considerado o maior e mais bem focalizado programa de transferência de renda do mundo. E, por fim, analisam-se os dificultadores que impedem o acesso universal à renda mínima, bem com apresenta-se proposta de soluções, entendidas como factíveis para enfrentamento da miséria e da pobreza de forma a concretizar o Princípio da Dignidade Humana.

Palavras-chave: Políticas públicas. Dignidade humana. Direitos fundamentais. Pobreza. Renda mínima.

ABSTRACT

The present study addresses the difficulty for the universalization of access to living income programs and how the obstacles presented keep Brazil from realizing the constitutional principles preconized in the 1988 Federal Constitution. Therefore, the research uses the hypothetical-deductive method which aims to solve a problem by formulating hypotheses which are constantly tested throughout the study. Taking that into consideration the research questions whether the living income programs in Brazil fulfill the purposes described in the Constitution, especially that of extreme poverty eradication. The core hypothesis was elaborated upon it keeping in mind that the universal access to the living income contributes to reach the fundamental constitutional goals of poverty and extreme poverty eradication in order to realize the principle of human dignity. The research performs a study on the formation of the State, going through its evolution up to the current model, drawing attention to its success and failures. Such analysis allowed the verification of the evolution of social concerns and of social issues emphasizing the consolidation of fundamental social rights, mainly through the Fundamental Principle of Human Dignity, in search for the reduction of poverty and inequalities. Regarding social rights, they were inserted in the legal universe throughout the twentieth century and since then the Constitutions started to regulate them. This caused the State to change from its abstentionist stance into a service approach, bringing about the first-generation individual rights such as freedom of speech, due process of law. Along with those there are the second-generation individual rights such as the economical, social and cultural rights realizing the fulfillment of the Fundamental Social Rights. The phenomenon of poverty emerges linked to the development of the State. However, due to specificities of each country it turns to be a difficult task to measure poverty by focusing on income. In that context distinctions between the concepts of both living wage and basic income were verified. The former is related to the industrialized countries which established a certain income to be transferred through the accomplishment of certain issues related to health and education. On the other hand the latest turns to be totally unconditional and is destined to each person individually considered, and free of whatsoever criterion of selection. Brazil has created a third concept which is the Conditioned Income Transfer, an option that took Brazil into consideration as still being a developing country. Besides, that model is learned to be the best way to meet the need of reducing by half the rates of misery and poverty from 1990, as stated in the Millennium Development Goals established by the United Nations - UN. The structuring of the Brazil Without Extreme Poverty Scheme agglutinated several social policies implemented in

Brazil since 2003, among which is Bolsa Família Program which is considered the largest and most well-targeted program for income transfer in the world. Finally, this study analyzes the barriers to universal access to the living wage and aims to propose some achievable solutions to face extreme poverty and poverty therefore realizing the Human Dignity Principle.

Key-words: Public policies. Human dignity. Fundamental rights. Poverty. Living wage.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do conceito de pobreza	90
Figura 2 - O papel da Assistência Oficial ao Desenvolvimento no rompimento da armadilha da pobreza.....	152
Figura 3 - Organização do Plano Brasil sem Miséria.....	174

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de extremamente pobres	117
Gráfico 2 - Taxa média efetiva do imposto de renda das pessoas físicas e redução do Índice de Gini - América Latina e União Europeia (%).....	127
Gráfico 3 - Composição da receita tributária na AL, OCDE e EU % PIB	132
Gráfico 4 - Receitas Fiscais por tributo (% do PIB).....	135
Gráfico 5 - Evolução do investimento social na América Latina e Caribe (21 países).....	137
Gráfico 6 - Investimento Social <i>per capita</i> (Em dólar de 2010)	139
Gráfico 7 - Taxa de desemprego por etnia, sexo, urbana e rural de 9 países da América Latina em 2013 (<i>% da população maior de 15 anos</i>)	141
Gráfico 8 - Programa Bolsa Família - ciclo de aperfeiçoamento (2011-2014)	177
Gráfico 9 - Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos: N° de famílias	179
Gráfico 10 - % de Insegurança alimentar moderada e grave x Faixa de renda familiar per capita, no Brasil (2009).....	181
Gráfico 11 - Cultura e Pecuária: % de Participação da Agricultura Familiar (2006).....	183
Gráfico 12 - Programa Bolsa Família - Beneficiários formalizados como MEI (2012 - 2014)	188
Gráfico 13 - Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família (JUL2013).....	189
Gráfico 14 - Crianças de 5 anos: % de baixa estatura x aumento da estatura (2008-2012) ...	191
Gráfico 15 - Saúde - condicionalidade de acompanhamento (2006-2015)	191
Gráfico 16 - % Matrículas Ensino Fundamental - Escola com Tempo Integral (2010-2013)	195
Gráfico 17 - Extrema Pobreza: redução entre beneficiários do Programa Bolsa Família (milhões).....	198
Gráfico 18 - % de redução da pobreza e pobreza extrema, Brasil (1992-2012).....	199
Gráfico 19 - % Fecundidade Total e % Fecundidade Específica: entre 15 e 19 anos,	204
Gráfico 20 - Número médio de pessoas por domicílios (2004-2014)	205
Gráfico 21 - PIB - Efeitos multiplicadores das transferências monetárias.....	207
Gráfico 22 - Orçamento Geral da União - Execução 2015.....	209
Gráfico 23 - Inversión social - evolución comparada com respecto a la deuda pública	210

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - A divisão do PIB mundial em 2012	99
Tabela 2 - Taxa de abandono e frequência escolar entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família	194

LISTA DE SIGLAS

AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
AUT	Autonomia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BN	Bens e Recursos
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CP	Consumo Pessoal
DIG	Dignidade
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
IPH	Índice de Pobreza Humana
IR	Imposto sobre a Renda
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MEE	Modelagem de Equações Estruturais
MEI	Microempreendedor Individual
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organizações da Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PMB	Produto Mundial Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica

SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEG	Segurança
SP	Serviços Públicos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O ESTADO SOCIAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....	20
2.1 AS ORIGENS, CRISES E O FUTURO DO ESTADO SOCIAL.....	20
2.1.1 O Estado Burguês e o Liberalismo.....	21
2.1.2 O Estado Social	28
2.1.2.1 As Transformações Ocorridas no Modelo de Estado Social	35
2.1.2.2 As Crises Enfrentadas pelo Estado Social.....	37
2.1.2.3 O Futuro Estado Social.....	42
2.1.3 O Neoliberalismo	46
2.1.4 O Estado Democrático de Direito.....	49
2.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	53
2.2.1 O Surgimento dos Direitos Fundamentais Sociais	54
2.2.2 O Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana	58
2.2.3 O Princípio do Mínimo Existencial e o Direito à Igualdade Material	65
2.3 O MÍNIMO EXISTENCIAL E A DIGNIDADE HUMANA	69
3 A POBREZA E A POBREZA EXTREMA.....	82
3.1 ASPECTOS DA POBREZA	82
3.1.1 Definições do Conceito de Pobreza	82
3.1.1.1 Pobreza como Falta de Subsistência:.....	84
3.1.1.2 Pobreza como Não Atendimento das Necessidades Básicas:.....	86
3.1.1.2.1 <i>Pobreza como Privações Relativas</i>	<i>87</i>
3.1.1.2.2 <i>Pobreza como Privação de capacidades.....</i>	<i>89</i>
3.1.1.2.3 <i>Pobreza como Privações multidimensionais.....</i>	<i>90</i>
3.1.2 As Causas da Pobreza	91
3.1.2.1 A divisão entre Capital e Trabalho	93
3.1.2.2 A Dívida Pública e o Liberalismo Econômico	102
3.1.2.3 A globalização econômica.....	109
3.1.3 Como Medir a Pobreza?	114
3.1.3.1 Metodologias para Medição da Pobreza.....	118
3.1.3.2 A Medição e Avaliação da Pobreza Multidimensional	121
3.2 A POBREZA E A POBREZA EXTREMA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE .	123
3.2.1 A Situação da Pobreza na América Latina e Caribe.....	123
3.2.1.1 A Desigualdade Social na América Latina e Caribe	126

3.2.1.2 As Receitas Públicas da América Latina e Caribe	130
3.2.1.3 O Investimento Social na América Latina e Caribe	137
3.2.2 O Que se Deve Fazer para Acabar com a Pobreza?.....	140
3.2.2.1 O Progresso Multidimensional	154
4 A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	158
4.1 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	159
4.1.1 Questões de Princípio	162
4.1.2 Conceito de Políticas Públicas	165
4.1.3 Formulação de Políticas Públicas.....	166
4.2 POLÍTICA PÚBLICA DE RENDA MÍNIMA	172
4.2.1 O Desafio Brasileiro de Universalização do Acesso à Renda Mínima	173
4.2.1.1 Garantia de Renda	176
4.2.1.2 Inclusão Produtiva	182
4.2.1.3 Acesso aos Serviços Públicos Básicos	189
4.2.1.3.1 <i>As Condicionalidades de Saúde</i>	<i>190</i>
4.2.1.3.2 <i>As Condicionalidades de Educação</i>	<i>193</i>
4.2.1.3.3 <i>As Condicionalidades de Assistência Social</i>	<i>196</i>
4.2.2 Análise dos Resultados Alcançados	197
4.2.3 Viabilidade de Acesso Universal à Renda Mínima.....	200
4.2.4 Possibilidade de os Programas Sociais Criarem o "Efeito Preguiça"	201
4.2.5 Tributação e Gasto Social	206
5 CONCLUSÃO.....	211
REFERÊNCIAS	215

1 INTRODUÇÃO

A dor da fome e da doença, provocada pela miséria, deixa feridas de difícil cicatrização. Aliviar a intensidade desse sofrimento subjugado aos que nada têm deve ser um dos principais desígnios daqueles que conduzem o poder do Estado. Por isso, a busca pela universalização e concretização dos direitos fundamentais sociais sempre foi um dos maiores desafios daqueles que se dedicam às questões sociais.

A partir do estudo realizado na linha de pesquisa Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos, pretende-se investigar a concretização dos objetivos fundamentais constitucionais da erradicação da pobreza. Isto por meio da universalização do acesso aos programas sociais de renda mínima para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Para a realização da presente pesquisa foi utilizado o método hipotético-dedutivo, apresentado pelo Austríaco Karl Popper. Tal método consiste na formulação de um problema, o qual se pretende solucionar a partir da formulação de conjecturas e hipóteses, que serão testadas por meio de um processo de inferência dedutiva³. Assim, a partir do problema apresentado neste trabalho, foram elaboradas hipóteses, as quais foram continuamente testadas ao longo da execução da pesquisa, chegando-se à hipótese final, que será devidamente discutida mais à frente. Para verificação do falseamento foram utilizadas fontes transdisciplinares, não estando este trabalho restrito ao âmbito jurídico. Assim, ao longo do estudo, serão apresentadas pesquisas, dados e gráficos econômicos e sociológicos.

Nesse sentido, o tema posto no presente trabalho trata da dificuldade de universalização do acesso aos programas de renda mínima e em que medida tais barreiras impedem o Brasil de concretizar princípios constitucionais. Assim, o problema que este estudo se dedica a responder se apresenta da seguinte forma: os programas de renda mínima colocados em prática no Brasil atendem aos objetivos traçados na Constituição Federal de 1988, os quais estão alinhados ao Estado Democrático de Direito, especificamente a erradicação da pobreza?

A questão central deste trabalho visa discutir de que forma o País tem se dedicado a erradicar a pobreza e a pobreza extrema e questionar a efetividade das medidas adotadas. Em que pese esse debate seja atemporal, ele se faz ainda mais importante quando inserido num

³ PRODANOV, Cléber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e o trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, p. 31-34. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=zUDsAQAQBAJ&pg=PA32&dq=m%C3%A9todo+hipot%C3%A9tico+dedutivo&hl=pt-BR&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=m%C3%A9todo%20hipot%C3%A9tico%20dedutivo&f=false>. Acesso em: 02 nov. 2016.

cenário de instabilidade política e econômica tal qual o Brasil enfrenta nos últimos anos, momento em que os direitos sociais, especialmente os conquistados ao longo da última década, estão fortemente ameaçados por uma política econômica neoliberal.

O contexto econômico que se desenha nos últimos anos é facilmente comparável ao cenário no qual se desenvolveu o Neoliberalismo, ao final do século XX, com a crise no Estado Social. Assim como no século passado, o déficit público, a inflação e o desemprego são apontados como causa da expansão dos gastos sociais do Estado. Dessa forma, estimula-se a retirada progressiva do Estado da economia, passando-se a vê-lo como mero garantidor da vida, da propriedade e da liberdade e, conforme será tratado ao longo do trabalho, esse modelo de Estado foi responsável pelo crescimento do nível de pobreza mundial.

Conforme afirma Marciano Buffon⁴, entre as características do Estado Neoliberal, como será visto, está a supressão de direitos sociais, especialmente da classe trabalhadora. Nesta senda, o retorno deste modelo de Estado é causa de preocupação quando se trata dos direitos sociais arduamente conquistados ao longo das últimas décadas. Isso porque os programas de renda mínima elaborados e aperfeiçoados nos últimos anos são um importante instrumento de concretização dos Princípios Constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana e da Igualdade, os quais são a base de uma sociedade mais equânime.

Com base nisso, o problema aqui apresentado é decorrente da preocupação causada pela crescente ameaça aos direitos sociais já conquistados. Dessa forma, o trabalho abordará a questão da dificuldade de acesso universal aos programas de renda mínima e em que medida tais programas são – ou não – eficientes.

Nesse sentido, o presente estudo se dedica a descrever e caracterizar as transformações dos modelos de Estado ao longo da história, explicando, assim, de que modo a formação do Estado contribuiu para o surgimento do fenômeno da pobreza ao redor do mundo. Ainda, a partir da análise de dados multidimensionais e intersetoriais, abordando aspectos econômicos, jurídicos e sociais, demonstrar a efetividade dos programas de renda mínima, os quais se dedicam a reduzir os índices de pobreza e pobreza extrema no Brasil, a fim de erradicar a desigualdade social, cumprindo-se, dessa forma, os ditames da Constituição Federal. Por fim, identificar os obstáculos à universalização do acesso às políticas de renda mínima e apontar possíveis soluções, de modo a permitir que tais programas sociais atinjam igualmente toda a população alvo.

⁴ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 44.

Para tanto, a hipótese central desse estudo é no sentido de que o acesso universal à renda mínima contribui para o alcance dos objetivos fundamentais constitucionais da erradicação da pobreza e da pobreza extrema, a fim de concretizar o Princípio da dignidade da pessoa humana.

O citado princípio, vale dizer, funciona como limite e guia ao poder público, a direção da concretização efetiva dos direitos sociais fundamentais, previstos na Constituição pátria. Este princípio, todavia, não é suficiente para a efetiva materialização de tais direitos, sendo fundamental, também, citar o direito à igualdade material e o mínimo existencial.

O conceito de mínimo existencial, embora ainda incerto, está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo entendido como o núcleo de direitos indispensáveis para a sobrevivência física de uma pessoa e para o gozo de seus direitos fundamentais. Desse modo, os programas de Renda Mínima se destinam a garantir aos grupos social e economicamente mais vulneráveis o acesso a este mínimo existencial, para que possam fruir de seus direitos fundamentais. E é dessa forma que os citados programas contribuem para o alcance dos objetivos fundamentais esculpidos da Constituição Federal de 1988, visando a igualdade material como concretização da dignidade da pessoa humana.

O estudo se inicia, portanto, com a análise das transformações pelas quais o Estado passou ao longo dos últimos séculos, dedicando-se ao exame do Estado Social e os Direitos Fundamentais Sociais. Em sua primeira parte, o capítulo 2 irá estudar as origens, as crises e o futuro do Estado Social e, a partir das influências trazidas para os dias atuais, busca-se identificar quais direitos o respaldam a fim de melhor compreender o Estado contemporâneo. O objetivo é identificar e explorar quais são os impactos causados e sofridos, bem como a sustentabilidade do Estado Social para o futuro. A segunda parte, por sua vez, é dedicada ao estudo dos Direitos Fundamentais Sociais constantes da Constituição Federal de 1988, que materializam o Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial, bem como o Direito à Igualdade material.

Encerrando o capítulo, a terceira parte será voltada ao mínimo existencial. Este pode ser encarado como meio de exercício de direitos sociais com a intervenção do Judiciário, sempre que os poderes incumbidos de sua garantia, o Legislativo e Executivo, forem omissos ou inertes. Essa doutrina, contudo, ainda deixa margem para muitos questionamentos, os quais serão brevemente apontados. O estudo limita-se a apresentar as diferentes conceituações propostas por diversos juristas nacionais, bem como ambientá-lo no contexto constitucional.

O capítulo 3 é voltado à análise do fenômeno da Pobreza Extrema apontando, primeiramente, a evolução do seu conceito, suas principais causas e os métodos mais utilizados para medi-la. Objetiva-se, com isso, compreender a pobreza em seus principais aspectos, para

que, entendendo suas origens e fundamentos, possa-se propor medidas efetivas destinadas à sua erradicação.

A segunda parte do capítulo é destinada ao estudo dos aspectos específicos da pobreza nos países da América Latina e Caribe. A escolha da região como objeto de estudo se fundamenta na origem e histórico comuns que caracterizam tais países, os quais, por óbvio, têm suas particularidades e distinções, que foram devidamente observadas. Além disso, considerando-se a conjuntura globalizada, não se justifica o estudo da pobreza no Brasil em um contexto isolado, sendo mais eficaz a análise inserida no panorama histórico, econômico, geográfico e social que compartilha com seus países vizinhos.

Ademais, para identificar a situação em que se encontram a pobreza e a pobreza extrema na América Latina e Caribe, serão apresentados os números referentes à igualdade social, às receitas públicas e aos investimentos sociais realizados nos países integrantes dessa região, fazendo-se um comparativo com países europeus mais desenvolvidos.

Por fim, no capítulo 4 analisa-se a principal política de renda mínima adotada pelo Brasil, por meio da qual se pretende superar os obstáculos que impedem o acesso universal. Na primeira parte será apresentada a concepção de políticas públicas inserida nas normas constitucionais, analisando seu conceito e sua formulação. A segunda parte do capítulo se dedica a analisar especificamente o Programa Bolsa Família, que é o principal programa de políticas públicas do país com o fim de erradicar a pobreza.

Neste ponto, o trabalho questiona se, e até que ponto, a dificuldade de acesso à transferência de renda mínima é obstáculo para o alcance dos objetivos fundamentais constitucionais da erradicação da pobreza e da pobreza extrema, a fim de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana. Para viabilizar o alcance desse objetivo, a pesquisa visa a identificar as barreiras que impedem o acesso aos programas de renda mínima às pessoas que vivem em situação de pobreza e de pobreza extrema no Brasil. Por fim, e com base nos pontos anteriormente citados, pretende-se indicar possíveis soluções aos entraves identificados, de forma que o acesso seja universalizado dentre os que mais necessitam.

Ao longo do texto da presente dissertação serão encontrados referenciais teóricos em língua estrangeira com traduções realizadas pela aluna, motivo pelo qual estarão desacompanhados da expressão "tradução nossa".

2 O ESTADO SOCIAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

No capítulo que se segue, pretende-se, no primeiro ponto, analisar brevemente as fases e transformações que marcam o surgimento e consolidação do Estado ao longo dos séculos, a partir de seu surgimento, após o fim do período feudal. Será abordada a passagem pelo Estado Burguês, com o surgimento dos direitos individuais e de propriedade e o transcurso para o Estado Liberal, que consolidou a economia capitalista e, com teorias de filósofos como Adam Smith, defendeu a existência do Estado mínimo. Ainda, o surgimento do Estado Social, considerando todas as transformações ocorridas no período, as crises por ele enfrentadas e suas perspectivas de futuro, além de considerações sobre o neoliberalismo.

O segundo ponto será destinado à análise dos direitos fundamentais sociais constantes na Constituição Federal de 1988. Far-se-ão breves apontamentos sobre o surgimento de tais direitos, dedicando-se ao estudo mais detalhado dos princípios da Dignidade da Pessoa Humana e do Mínimo Existencial, relacionando este último ao direito à Igualdade Material.

Por fim, o terceiro ponto é voltado ao exame do mínimo existencial correlacionado com o princípio da Dignidade Humana, tendo em vista serem fundamentos das políticas públicas de distribuição de renda.

2.1 AS ORIGENS, CRISES E O FUTURO DO ESTADO SOCIAL

O período medieval caracterizou-se pela principal forma estatal pré-moderna, tendo, como fatores principais que contribuíram para essa classificação, a ideia cristã de Estado universal, a qual tinha por objetivo a cristianização de toda a humanidade; as invasões bárbaras, decorrentes das constantes guerras e a dificuldade de delimitação de fronteiras; e, por fim, o feudalismo, com sistema administrativo de organização militar, vinculado à situação patrimonial e composto por vassalos, os quais recebiam proteção do senhor feudal, sendo tratados como parte inseparável da terra para cultivo e imunidade tributária.⁵

O feudalismo consistia na aristocracia militar que demarcava territórios e obrigava a população a cultivar a terra para sua subsistência e a do senhor feudal. Este detinha o poder econômico, político, jurídico e ideológico sobre servos. Para ampliar suas riquezas, apelava às guerras de conquistas e matrimônios. A passagem do feudalismo para o capitalismo, cuja data não é precisa, deu origem ao Estado Moderno Absolutista. Aqueles modos econômicos de

⁵ MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2014. p. 25.

produção, embora incompatíveis, coexistiram por vários séculos na Europa Ocidental e Central.⁶

Durante o período feudal, o poder era descentralizado, exercido em cada feudo por seu respectivo senhor feudal. Diante disso, inexistia a ideia de Estado como instituição organizada e centralizadora do poder, motivo pelo qual o estudo deste período histórico não será aqui aprofundado. A partir das revoluções burguesas ocorridas ao longo dos séculos XVII e XVIII inicia, então, o surgimento de um Estado mais institucionalmente organizado, o Estado Burguês, que será objeto do ponto a seguir.

2.1.1 O Estado Burguês e o Liberalismo

O Estado Burguês surgiu no século XVIII, com o término das revoluções burguesas, sobretudo a Francesa, como forma de quebrar as relações feudais que formavam a base econômica daquela época. Idealizado como o Estado para todos, caracterizou-se pelo exercício do poder político por meio de instituições. Mas houve necessidade de criar condições que permitissem o desenvolvimento e a ascensão do capitalismo.

Durante aquele século, inúmeros filósofos tentaram identificar os fundamentos teóricos que sustentaram as revoluções burguesas. Os fisiocratas, juntamente com Adam Smith, conceituaram o novo Estado burguês como "Estado de classe". E, com o novo Estado, surgiram novos ideais, tais como a defesa do direito à propriedade e à liberdade que, muitas vezes, eram tratadas como sinônimos. Por isso as leis burguesas priorizaram a positivação da propriedade, liberdade e segurança. Mercier de La Rivière afirma que o direito à propriedade é "direito natural e essencial", sendo o "primeiro princípio de todos os direitos e de todos os deveres recíprocos que os homens devem ter entre eles". Sustenta, de forma ainda mais radical, que é "impossível imaginar um direito que não seja um desenvolvimento, uma consequência, uma aplicação do direito de propriedade. Eliminam o direito de propriedade e não ficam quaisquer direitos"⁷.

De acordo com Norberto Bobbio, pode-se afirmar que a proteção da liberdade pessoal é posterior ao direito de propriedade, sendo este o mais protegido. Dessa forma, não seria necessária uma norma da Declaração dos Direitos do Homem para proclamar a propriedade

⁶ MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2014. p. 26.

⁷ LA RIVIÈRE *apud* NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.1-2.

como direito sagrado e inviolável, já que a sua segurança sempre foi prioridade, mesmo nos Estados absolutos.⁸

Os fisiocratas, precursores da teoria do Estado - desenvolvida no período pós-revoluções burguesas -, sustentam que a estrutura social do novo Estado baseia-se na distinção de duas classes: os proprietários e os não-proprietários de terras. Essa distinção se apoia na propriedade dos meios de produção e no trabalho individual exercido no processo econômico de produção e tem reflexos nos direitos econômicos, sociais e políticos dos membros de cada classe.

Diante da perspectiva de que o Estado existe para proteger a propriedade e os interesses dos proprietários dos meios de produção, faz-se necessário identificar a titularidade dos poderes políticos e sociais que tem direito de propriedade. Os fisiocratas defendiam que o direito natural, legitimador do direito de propriedade, tem origem divina. E, segundo Le Trosne, "o poder de fazer leis não pode pertencer aos homens, já que só poderiam abusar dele para sua perda e sua infelicidade".⁹

Desse modo, a submissão do homem a essas leis era condição para a sobrevivência da própria sociedade. Além disso, sustentava-se que a propriedade surgiu antes do Estado, pois era necessária para "manter os homens unidos e formar uma sociedade, e o governo não pode ter sido anterior à sociedade". Com base nesse pensamento, os fisiocratas afirmavam que a razão fundamental para a existência do Estado é "assegurar entre os homens a propriedade e a liberdade, em conformidade com as leis naturais e essenciais à sociedade".¹⁰

Segundo Mercier de La Rivière e outros fisiocratas, os conceitos de propriedade e de igualdade são diversos. Assim, a desigualdade entre ricos e pobres faz parte da ordem de justiça, não podendo ser caracterizada justa ou injusta porque resulta das leis da natureza. E a sociedade burguesa, enquanto não detinha o poder absoluto, apoiava seus ideais no direito natural ou divino para sustentar o Estado e o direito burguês.¹¹

Os fisiocratas atribuíam ao Estado a responsabilidade de desenvolver a infraestrutura necessária ao funcionamento econômico e a organização do poder judiciário para garantir o reconhecimento dos contratos. Adeptos do *laissez-faire/laissez-passer*, entendiam que a

⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 130.

⁹ TROSNE *apud* NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011. p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹ LA RIVIÈRE *apud* NUNES, op. cit., p. 5.

sociedade e a economia se submetem às leis naturais, as quais não podem ser alteradas pelo poder do homem.¹²

Adam Smith, filósofo escocês do século XVII e teórico do liberalismo econômico do "Estado mínimo", percebe o conflito dos interesses antagônicos e contrapostos na dicotomia de trabalhadores assalariados e proprietários do capital. Evidencia, em suas obras, que as relações sociais não ocorrem entre indivíduos iguais, pois a propriedade pertence a poucos e gera desigualdade. Além disso, seguindo a doutrina liberal, sustenta que a economia deve andar separada do Estado e funcionar de acordo com as leis naturais de validade absoluta e universal, pois a intervenção estatal é inadmissível.¹³

Por isso, a economia é entendida como princípio da existência do Estado e fundamento da sociedade civil, cujas funções se restringem ao mínimo necessário para garantir os interesses individuais com plena liberdade. Para Smith, a restrita atuação do Estado reduz os deveres do soberano a somente três: proteger a sociedade da violência e invasores; administrar a justiça para proteger os membros da sociedade de injustiças; e criar instituições públicas para a sociedade de forma que o lucro reembolse as despesas realizadas.¹⁴ A tese de Smith se apoia no modelo de poder político do Estado absolutista. Contudo, esse pensador critica tal modelo por considerá-lo ineficiente, pois a maior parte da receita pública destina-se à manutenção de pessoas improdutivas, sustentadas pelo "produto do trabalho de outros homens". E é justamente esse "Estado parasita e perdulário" que Smith pretende reduzir a Estado mínimo.¹⁵

No entanto, a doutrina de Smith sofre críticas justamente por entender que o Estado é responsável pela:

[...] criação e manutenção daqueles serviços e instituições que, embora possam ser altamente benéficos para a sociedade, são, todavia, de uma natureza tal que o lucro jamais poderia compensar a despesa [...] não se podendo, portanto, esperar a sua criação e manutenção por parte de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos.¹⁶

A lógica fisiocrata é a de que inexistindo possibilidade de o lucro compensar o dispêndio, o soberano não pode criar instituições em favor da sociedade. Isto é, consideram válidas somente as atividades lucrativas, ainda que à custa da miséria da sociedade. António Avelãs Nunes sustenta que esse modelo não atende as necessidades dos Estados democráticos

¹² NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011. p. 5.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ SMITH *apud* NUNES, op. cit. p. 7.

¹⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁶ *Ibid.*, p. 9.

que têm economias complexas e desenvolvidas. Percebe que Smith analisa a origem e interpreta a evolução histórica do Estado capitalista e, com trechos da obra *Riqueza das Nações*, recorda o pensamento de Engels de que "a avareza e ambição nos ricos, o ódio ao trabalho e a tendência para a preguiça nos pobres, constituem as paixões que predis põem ao ataque à propriedade", bem como "a propriedade dos ricos provoca a indignação dos pobres que muitas vezes são levados pela necessidade e influenciados pela inveja a apropriar-se dos seus bens".¹⁷

Segundo Smith, daí é que surge a necessidade da criação de governo civil para que o Estado administre a justiça e proteja a propriedade porque "o governo civil, na medida em que é instituído com vista à segurança da propriedade, é, na realidade, instituído com vistas à defesa dos ricos em prejuízo dos pobres, ou daqueles que possuem alguma propriedade em detrimento daqueles que nada possuem".¹⁸

António Avelãs Nunes entende que Smith, ao tratar das "relações industriais", percebe que o "Estado não é neutro", pois a legislação reguladora nem sempre é justa e equitativa:

Os patrões mantêm sempre e por toda a parte uma espécie de acordo tácito, mas constante e uniforme, tendente a que os salários do trabalho se não elevem para além da taxa que vigora no momento. A violação de tal acordo é, em toda a parte, considerada como o mais impopular dos actos e constitui uma espécie de motivo de censura a qualquer patrão entre os seus próximos e iguais. É situação habitual, pode mesmo dizer-se natural, que jamais é comentada. Às vezes os patrões entram também em coligações específicas para fazer descer os salários do trabalhado ainda abaixo dessa taxa. Estas são organizadas debaixo de maior silêncio e segredo, até serem postas em práticas e, quando os trabalhadores cedem, como por vezes acontece, sem opor resistência, as outras pessoas nunca chegam a ouvir falar delas, por muito gravemente que pesem sobre os trabalhadores.¹⁹

Tendo em vista que o Estado não está a serviço dos trabalhadores e nem os ouve, infere-se que Smith, adepto aos ideais fisiocratas, fundamenta sua filosofia na liberdade natural e na aceitação da justiça insensível às desigualdades. Desse modo, para Smith, a única razão da existência do Estado capitalista é para proteger interesses diversos daqueles dos pobres.²⁰

Jacques Chevallier afirma que o Estado é um fenómeno recente que cresceu com o auxílio das transformações económicas, sociais, políticas e ideológicas. A partir disso considera que:

¹⁷ NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011. p. 10.

¹⁸ SMITH *apud* NUNES, op. cit., p. 11.

¹⁹ NUNES, op. cit., p. 12.

²⁰ *Ibid.*, p. 13.

[...] se as condições propícias à edificação do Estado e, notadamente, a estabilização do mapa territorial da Europa, foram colocadas a partir do século XI, será necessário aguardar o surgimento do absolutismo para que as entidades estatais se criem, antes que o desenvolvimento do liberalismo venha definir a sua configuração e fixar os termos de suas relações com a sociedade.²¹

O pensamento liberal, com base no disposto pelas leis naturais ou divinas, introduziu o ensinamento segundo o qual a economia funcionava apartada da política e do Estado. Sendo assim, as leis próprias da economia convergiam para a concretização da racionalidade, da eficiência e do equilíbrio econômico, pois cada indivíduo é guiado pelo desejo de satisfazer seus próprios interesses.

Nesse sentido, a separação entre economia do Estado e política se justifica porque aquela se refere à atuação privada dos indivíduos, como produtores/vendedores ou consumidores/compradores, enquanto a segunda refere-se à atuação do Estado em virtude de os cidadãos serem os detentores do poder político. Nesta perspectiva, o Estado capitalista liberal do século XIX reduziu-se ao "estado guarda-noturno". Isto porque as funções se restringiam a manter a ordem social, assegurar o exercício das liberdades, criar e manter as instituições públicas necessárias à vida em sociedade.²²

A liberdade burguesa, no século XVIII, foi usada na luta para acabar com privilégios feudais que sustentavam a ditadura contra as reivindicações operárias. O pensamento preconizado por Smith era de que a atuação do Estado devia ser pouco ou nada intervencionista. Isto porque os interesses burgueses determinavam a atuação do Estado liberal, a quem cabia apenas criar o menor aparelho administrativo para evitar despesas e cobrar o mínimo de impostos do cidadão.

Nesse período histórico, a adoção de medidas protecionistas permitia que a política externa do Estado mantivesse o ideal colonialista de defesa da indústria nacional frente às estrangeiras. E, quando do surgimento do capitalismo, a estrutura social burguesa era composta por pequenos empresários com baixa capacidade de pressão, fato que desmotivava a intervenção estatal para regular os interesses. Por isso, o Estado se permitia ficar neutro e limitava sua atuação à defesa da ordem capitalista emergente, dos ataques do "inimigo interno". Sendo assim, os ideais liberais podem ser sintetizados na limitação do Estado como "defensor

²¹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 26-7.

²² NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011. p. 15.

da ordem" que atribui ao direito a responsabilidade de homologar as relações sociais derivadas do exercício das liberdades individuais.²³

Com essa análise, António Avelãs Nunes apresenta três princípios que sustentam o conceito de Estado de direito: o "princípio democrático", que compreende a soberania do povo; o "princípio liberal", que aparta o Estado da sociedade como meio de desenvolver a economia; e o "princípio do direito", que implica a sujeição do Estado ao direito disposto nas leis aprovadas pelo parlamento. E é no Estado liberal que nasce o estudo constitucional dos direitos fundamentais à propriedade e à liberdade do indivíduo como agente econômico e, desses princípios, decorre a ideia de reserva da lei, da legalidade da administração e da separação dos poderes, que visa à garantia da defesa do cidadão contra a agressão do Estado. Embora a teoria liberal refutasse a intervenção estatal na economia, era evidente que o domínio burguês no parlamento estabelecia o direito para regular o mercado e garantir a segurança dos interesses econômicos privados:

Estas leis respeitariam também a *ordem natural* da economia privada (auto-regulada por *leis naturais*), mantendo o Estado e o direito *separados* da economia, para que a economia, baseada na *propriedade burguesa* e nas *relações de produção* a ela associadas, se pudesse desenvolver imune às interferências externas, assim se garantindo a 'perenidade' da ordem social saída das revoluções burguesas [...], conclusão inevitável perante o pressuposto de que são *leis naturais* as leis que regem a economia e de que o homem e as sociedades em que se inserem fazem parte da natureza e estão sujeitos às mesmas *leis naturais* [...] (grifo do autor).²⁴

As leis gerais aprovadas pelos parlamentos, segundo esse autor, asseguravam o cumprimento das obrigações contratuais firmadas com igualdade de direitos entre pessoas livres, o que garantia credibilidade essencial à ordem econômica apoiada nas liberdades individuais e privada. Os liberais não concordavam com a ideia de justiça e de equidade. Discordavam, também, do uso da interpretação das leis como instrumento de criação do direito. E isto restava evidenciado nos princípios da generalidade das leis, da separação dos poderes e da independência dos juízes na aplicação das leis. O pensamento liberal defendia que a atividade legislativa era responsabilidade exclusiva do parlamento e, ao juiz, cabia a aplicação literal das leis.

Ocorre que o Estado de direito liberal foi criado como forma de resistência frente ao Estado aristocrático absolutista e serviu como instrumento burguês para conquistar o poder

²³ NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011. p. 16-18.

²⁴ Ibid., p. 19.

político. Mais tarde, garantiu que ditadura burguesa se perpetuasse no domínio do poder. Esta era a estrutura social da sociedade, sobre a qual as relações sociais de produção emergentes se apoiavam na divisão entre o "capital e o trabalho".

Além disso, o pensamento iluminista sustentava que a sociedade deveria ser composta por duas classes: a dos ricos que mandam e a dos pobres que servem. Nesta perspectiva, a ordem burguesa deveria acomodar-se na premissa de que a propriedade absoluta e exclusiva de uns, causa a exclusão de outros.

E os privilégios pessoais, bem como as servidões, que marcaram o antigo Estado feudal, foram abolidos a partir da proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, dando origem a máxima da Revolução Francesa: *Liberté, Egalité et Fraternité*. Esses direitos fundamentais, contudo, atendiam somente aos interesses burgueses, já que a liberdade balizava-se pelo reconhecimento da propriedade privada e a igualdade referia-se ao direito imprescindível a essa propriedade.

Ademais, entre as contradições burguesas encontrava-se a manutenção do mesmo sistema de sufrágio atacado pela revolução porque assegurava a maioria dos votos à nobreza e ao clero. A nova ordem burguesa alterou apenas os privilegiados, pois somente o indivíduo detentor de certo rendimento era considerado sujeito político racional.²⁵

Segundo António Avelãs Nunes, a concepção de liberdade e igualdade trazida pela burguesia, reflete a filosofia individualista para justificar a sociedade como aglomerado de pessoas isoladas e fundamentar o contratualismo que sustentou o Estado do liberalismo econômico. Esse Estado liberal se consolidou como o Estado burguês, cujo fortalecimento tem fim com o Código Napoleônico de 1804.²⁶

Conforme afirma Jürgen Habermas o liberalismo, a partir do século XIX, foi capaz de dirimir o perigo das maiorias tirânicas, postulando contra a soberania do povo e a procedência dos direitos humanos.²⁷

Do âmbito institucional, o Estado liberal, que se instaurou ao longo do século XIX, caracterizou-se por um processo de acolhimento e regulamentação das diversas exigências da classe burguesa ascendente, no que tange a contenção e delimitação do poder tradicional. Tais exigências são fruto do direito à resistência ou à revolução. E isto permite afirmar que o

²⁵ NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011. p. 20-23.

²⁶ Ibid., p. 27.

²⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, p. 315.

processo que deu lugar ao Estado liberal democrático pode ser chamado de "processo de constitucionalização" desses direitos de resistência e revolução.²⁸

Como consequência desse modelo de Estado, conforme ensinam Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes, tem-se o progresso econômico e a concepção do indivíduo como núcleo da política e da economia. É disto que decorre a postura ultraindividualista e embasada no egoísmo. Como reflexo observam-se os movimentos sociais e mudança na postura do poder público, que passa a intervir no domínio econômico e a atuar em âmbitos de domínio até então privados. Essa intervenção no cenário econômico, todavia, não é dotada de função socializante, haja vista que visa a dirimir os conflitos do próprio Estado Liberal, atenuando suas concepções, para que se mantenha a separação entre o trabalhador e os meios de produção.²⁹

Superado o Estado Liberal, sobrevém o Estado Social, o qual afasta a ideia de não interferência do Estado na economia. Seu surgimento está ligado à ineficácia do pressuposto liberal de as leis naturais da economia e da sociedade justificarem a separação entre Estado e economia, fazendo surgir a necessidade de um Estado encarregado de novas responsabilidades, seja na esfera econômica, seja na social. Sendo assim é marcado pelo surgimento dos direitos fundamentais sociais, bem como pela preocupação com sua materialização.

2.1.2 O Estado Social

Os abalos da industrialização e os problemas sociais e econômicos dela derivados, no século XIX, impulsionou uma onda de movimentos reivindicatórios, além do reconhecimento progressivo de direitos que conferiam ao Estado uma posição ativa na realização de justiça social. Tais direitos se caracterizam por sua dimensão positiva, tendo em vista que "propiciam o direito de participar do bem-estar social".³⁰ Nesse sentido, segundo Ingo Wolfgang Sarlet:

Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado. Estes direitos fundamentais, [...] caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, [...].³¹

²⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.153.

²⁹ MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 69-75.

³⁰ LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos *apud* SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 47.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 47.

Tais direitos, ademais, não abarcam somente aqueles de cunho positivo, mas também as chamadas "liberdades sociais", como a liberdade de sindicalização, direito de greve, além do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores. Vale destacar, contudo, que esses direitos não se confundem com os direitos coletivos de terceira geração, uma vez que se dirigem à pessoa individual. E a denominação "social" está justificada no fato de que tais direitos podem ser considerados, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, uma densificação do princípio da justiça social e correspondem a reivindicações das classes desfavorecidas.³²

Uma das primeiras Constituições a tratar do assunto foi a Constituição Mexicana promulgada em 1917, sendo efetivamente a primeira a garantir aos direitos trabalhistas a característica de direitos fundamentais, ao lado das liberdades individuais e dos direitos políticos. Sua relevância histórica está fundamentada em seu pioneirismo tendo em vista que, na Europa, a concepção de que os direitos humanos também têm dimensão social só se firmou após a Primeira Guerra Mundial.

A citada Carta garantia, dentre outras, a limitação da jornada de trabalho, a proteção à maternidade e contra o desemprego, o trabalho noturno de menores de idade na indústria e a idade mínima para admissão de empregados nas fábricas. Tais matérias, posteriormente, foram adotadas na Constituição de Weimar e nas convenções aprovadas na Organização Internacional do Trabalho, em Washington, em 1919.³³

A Constituição Mexicana, em reação contra o sistema capitalista, foi a primeira a determinar a desmercantilização do trabalho, vedando a sua equiparação à mercadoria e submissão à lei da oferta e da procura no mercado. Em seu texto, criou a responsabilidade dos empregadores por acidentes de trabalho, estabeleceu a igualdade de posições jurídicas entre trabalhador e empregador na relação de trabalho contratual e "lançou, de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito".

Dessa forma, deslegitimou a exploração mercantil do trabalho e, conseqüentemente, da pessoa humana. Além disso, diferenciou a propriedade originária que é aquela que pertence à nação, e a propriedade derivada que pode ser conferida aos privados. Acabou, dessa forma, com "o caráter absoluto e 'sagrado' da propriedade privada, submetendo-se o seu uso, incondicionalmente, ao bem público, isto é, ao interesse de todo o povo".³⁴

³² Ibid., p. 48.

³³ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 178.

³⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 181-182

A Constituição de Weimar, promulgada em 1919, foi a solução de compromisso que pretendia frear as aspirações revolucionárias do operariado alemão. Essa Constituição foi a primeira, dentre os países capitalistas industrializados, a assumir que a intervenção do Estado tem o dever de transformar o sistema econômico, de integrar a economia à política, e de criar as bases para transformar o Estado de direito em Estado social. Na Alemanha, a partir de então, surge a noção de direito público da economia.

O princípio de que a gestão de determinadas atividades econômicas não deve ser atribuída ao capital privado, em especial as de utilidade social, inspirou texto da Constituição de Weimar. E o compromisso weimariano, à medida que rechaçava a apropriação da propriedade privada, indicou a diferença existente entre *Estado social* e *Estado socialista*. Dessa Constituição, também, emergem os "direitos sociais" à moradia, à educação, à saúde e à liberdade de organização sindical dos trabalhadores.

Além disso, a Constituição de Weimar revelou o princípio da função social da propriedade, que estabeleceu o dever de colocar a propriedade a serviço do bem comum e dos interesses da coletividade, como forma de intervenção do Estado na economia. Outra contribuição trazida foi a limitação da liberdade absoluta do capital que, por meio da cogestão, garantia aos trabalhadores a possibilidade de participar do gerenciamento das empresas. Contudo, essa forma de gestão encobria os interesses dos empregadores de amenizar os conflitos sociais e estagnar o movimento sindical para pôr fim às lutas de classes operárias, mantendo a estabilidade que move o capitalismo.³⁵

Nesse sentido, Raimundo Faoro, ao tratar do capitalismo clássico afirma que:

O capitalismo clássico, de caráter puritano e anglo-americano, baseia-se em valores de todo estranhos ao curso de uma estrutura de seiscentos anos, deslumbrada, com estilos diferentes, pelo golpe das caravelas na Índia. A nação e o Estado, nessa dissonância de ecos profundos, cindem-se em realidades diversas, estranhas, opostas, que mutuamente se desconhecem.³⁶

Assim, a Constituição de Weimar é apresentada como um marco histórico, surgida em resposta ao novo tratamento das questões sociais, que passam a ser questões de políticas

³⁵ NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 37-39.

³⁶ FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 880.

públicas.³⁷ Ainda, pode-se dizer que essa constituição está identificada com o processo de transformação para o constitucionalismo social, marcado pela transição para o Estado Social.³⁸

O modelo de Estado Social surgiu entre o final do século XIX e início do século XX e seu desenvolvimento baseou-se na estrutura burocrático-jurídica de Estado-Nação, o qual mantinha relações com a expansão do capitalismo. Sua emergência está diretamente ligada a ineficiência do pressuposto liberal das leis naturais da economia e da sociedade ao justificar a separação entre Estado e economia. Por causa disso, surgiu a necessidade de novo modelo de Estado, encarregado de assumir novas responsabilidades, tanto na esfera econômica quanto na esfera social. Sendo assim, o império da lei, a territorialidade e o monopólio do uso legítimo da violência tornaram-se os elementos formadores do Estado-nação, os quais precederam as preocupações com o bem-estar social da população.³⁹

Marcado pela crise econômica, o Estado Social ameaçou a estabilidade da ordem burguesa, a qual pretendia impedir o rompimento da sociedade capitalista. Desta forma, diante da incapacidade de evitar tal ruptura, o Estado Liberal substituiu sua face capitalista pela de Estado Social, cuja função era manter os mesmos ideais de equilíbrio entre os sistemas econômico e social.⁴⁰

O surgimento do Estado Social deu nova configuração ao Estado e ao Direito, os quais assumiram a função de realizar a "justiça social", a fim de proporcionar desenvolvimento pleno da personalidade e vida digna a cada indivíduo. Conforme nos ensina António Avelãs Nunes, a "mão invisível" da economia deu lugar à "mão invisível" do direito, juntamente com a prevalência da autonomia da política.⁴¹

O Estado, entendido como "Estado Providência" passou a ser responsável pela realização da igualdade real - e não somente formal - dos cidadãos, em nome do imperativo da justiça social. E é possível observar sua existência naqueles Estados evidentemente liberais, ainda que o grau de intervenção fosse variado segundo o contexto de cada Nação.⁴²

³⁷ MORAIS, José Luis Bolzan de. O estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do estado social e a dessacralização da modernidade. Separata de: OLIVEIRA NETO Francisco José Rodrigues de. **Constituição e Estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. p. 190.

³⁸ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A erosão das bases do Estado Social de Direito e o impacto na efetivação dos direitos sociais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 75, 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/13972>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁹ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 17.

⁴⁰ NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 32.

⁴¹ *Ibid.*, p. 30.

⁴² CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 28.

Muito além de cuidar do bem-estar dos mais necessitados, a preocupação estatal voltava-se à manutenção da ordem pública, ao controle do movimento da população e à gestão do mercado de trabalho. Entre 1883 e 1914 surge o Estado Social, e os primeiros sistemas públicos, de assistência social aos trabalhadores, aparecem na maioria dos países europeus. Por volta do ano de 1900, com exceção da Alemanha e Suíça, nenhum país europeu aplicava mais que 3% do orçamento nas despesas sociais. Por outro lado, na década de 1930, muitos deles já superavam 5% de seus orçamentos.⁴³

Ademais, o direito social surge como compromisso necessário e dirigido às classes não capitalistas para a solução de conflitos e garantia da paz social:

Até hoje, o conceito de Estado social tem mantido esta natureza de *solução de compromisso*, que se traduz na adaptação das estruturas sociais e políticas da sociedade capitalista aos ventos da história e às exigências dos tempos históricos, uma espécie de evolução na continuidade, com o objetivo de suavizar as contradições do sistema, ‘anestesiar’ os contestatórios e afastar os riscos de rupturas revolucionárias. (grifo do autor)⁴⁴

Contudo, ao perceber que o sistema econômico foi incapaz de autorregular e evitar conflitos, o Estado Social e o Direito passaram a regular o equilíbrio e colocaram a economia no alvo das ações políticas. Desta forma, percebeu-se a necessidade de intervir sistematicamente na economia, a qual passa a ser objeto suscetível de interferência estatal por meio de políticas públicas. Então, assume-se como "*Estado econômico*, cuja função é a de garantir as condições de funcionamento de uma economia bem sucedida".

Nessa conjuntura, o Estado Social era responsável por satisfazer as necessidades sociais, gerar estabilidade à ordem capitalista e prestar justiça social para resolver os conflitos. E, como "Estado econômico" assumiu, também, a característica de "Estado Social". Neste cenário houve significativas mudanças na estrutura do Estado, com predomínio do Executivo sobre o Legislativo e da Administração sobre a lei. Além disso, ocorreu a transformação do Estado democrático em Estado tecnocrático, pois os detentores de poder ocuparam o lugar daqueles que tinham somente propriedades.⁴⁵

Entre os anos de 1914 e 1970 vigorou a ideia de que o Estado Social se apoiava no crescimento sustentável, porém as profundas transformações ocorridas exigiram expansão dos financiamentos públicos. Nesse período, outros países, além dos europeus e dos Estados

⁴³ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 18.

⁴⁴ NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 31.

⁴⁵ Ibid., p. 29- 33.

Unidos, adotaram o modelo de Estado Social. Contudo, o crescimento foi heterogêneo, pois cada país adequou o modelo às suas condições financeiras, humanas, culturais, políticas e históricas.⁴⁶

Fábio Konder Comparato afirma que é com o Estado Social que se torna indispensável, em razão das finalidades coletivas, a reorganização da atividade estatal. Para o autor, o Estado Social é "aquela espécie de Estado Dirigente, e que os Poderes Públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas guiam efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas".⁴⁷

Apesar das significativas diferenças entre os países que adotaram o modelo de Estado Social, houve três padrões de desenvolvimento de políticas sociais.

O primeiro deles diz respeito aos tipos de programas, com destaque à adoção de medidas compensatórias de acidentes de trabalho, seguros de invalidez e apoio à maternidade. Em segundo lugar, tem-se o padrão quanto à abrangência da cobertura dessas medidas, que se restringia aos riscos de algumas profissões, mas tornou-se quase universal. Por fim, a escolha de medidas compensatórias estabeleceu critérios iniciais bastante estreitos, mas que foram ampliados no curso das décadas de 1950 e 1960.⁴⁸

O Estado Social ficou marcado pela ambiguidade, tendo em vista que regimes totalmente antagônicos, inclusive fascistas, adotaram esse modelo. Apesar disso, a doutrina convergiu nos conceitos de responsabilidade social coletiva do Estado, o qual se coloca acima das classes e dos conflitos em busca da paz social e da garantia de vida digna aos cidadãos. E, por meio de políticas de redistribuição de renda e investimentos públicos, o Estado pretendeu dar, a todos os cidadãos, iguais oportunidades de acesso ao bem-estar e de participação no poder social.⁴⁹

O período entre 1880 a 1920 caracterizou-se por excepcional inovação legislativa. E as consequências fiscais se agravaram em virtude da destruição deixada pela Primeira Grande Guerra. Ainda, houve o colapso bolsista e a Grande Depressão, causando a primeira "crise orçamental" do Estado Social, que provocou significativa redução na despesa social. Essa crise, contudo, deixou algumas lições, pois permitiu perceber que, em períodos de recessão econômica, não é viável manter medidas sustentáveis de segurança social. Além disso,

⁴⁶ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água. 2013. p. 19.

⁴⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de Constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 138, p. 43, abr./jun. 1998.

⁴⁸ SILVA, op. cit., p. 20.

⁴⁹ NUNES, Antônio Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 34.

constatou-se que as necessidades sociais são inversamente proporcionais à capacidade econômica do Estado de financiá-las, e que a redução de despesas sociais intensifica a recessão econômica.

E a experiência da Segunda Guerra Mundial alterou o curso da história do Estado Social. A criação de novas formas de assistência social, bem como a vivência coletiva num ambiente de austeridade econômica, provocou significativo aumento no apoio popular às reformas sociais. Essa época foi marcada por reformas políticas para criar o modelo de Estado que se apoiou nos princípios de "cidadania social", composta por direitos com tendência universal. Houve apoio popular geral em favor da elevação do financiamento para suportar o aumento da despesa social. E o consenso político, realizado pelos partidos democrata-cristãos, dominou a política nas décadas seguintes juntamente com os sociais-democratas. Isto permitiu o pleno emprego, a economia mista e o generoso sistema de assistência social.

Neste contexto surgiu a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 40 tratou do conjunto de direitos sociais que todos podiam usufruir. Sendo assim, o mundo industrializado do pós-guerra caracterizou-se pelo crescimento econômico singular e pelas diversas formas de intervenção pública na economia.⁵⁰

O período pós-guerra, ademais, é considerado o apogeu do Estado Social, sendo o momento de formulação das constituições que deram as bases à Constituição brasileira de 1988.⁵¹

A premissa do consenso político sobre o Estado Social no pós-guerra é de que as economias nacionais têm capacidade de sustentar as exigências de financiamento desse modelo de Estado, o qual se apoia no crescimento econômico que garante o pleno emprego e financia as crescentes despesas sociais. Contudo, as instituições responsáveis pela concretização das funções sociais do Estado foram vistas como causadoras do término do crescimento econômico experimentado entre 1945 e 1973. Os especialistas consideraram o ano de 1975 como o fim do crescimento do Estado Social, que durou quase um século, e do início da luta política pela sua continuidade ou destruição. Ademais, as eleições de Margareth Thatcher na Inglaterra, e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, deram origem às críticas políticas neoconservadoras ao consenso político do pós-guerra, sobre o modelo de Estado Social.⁵²

⁵⁰ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água. 2013. p. 20-22.

⁵¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 5.

⁵² SILVA, op. cit., p. 23.

O paradigma dos direitos sociais corresponde àquele do Estado intervencionista, tendo em vista que o sistema teórico que é proposto aos direitos sociais é o mesmo aplicado às formas de intervenção do Estado na economia. Dessa forma, não se pode dizer que existe um modelo jurídico de políticas sociais diferentes daquele de políticas públicas econômicas.⁵³ Percebe-se que a crise do modelo de Estado Social está associada ao crescimento do aparelho estatal, ao exaurimento dos modelos de financiamento do Estado e à ineficácia dos métodos de gestão pública. Nesse contexto, os direitos sociais se colocam em posição delicada nos ordenamentos jurídicos estatais, além de serem debilitados quando sua efetivação depende de recursos escassos. Apesar da crise sofrida pelo Estado Social, não se pode negar a evolução experimentada no âmbito dos direitos fundamentais, com a efetiva positivação dos direitos sociais, dando impulso ao constitucionalismo social.⁵⁴ Sendo assim, cabe análise mais detalhada das consequências trazidas por este modelo.

2.1.2.1 As Transformações Ocorridas no Modelo de Estado Social

Vários países que adotaram o modelo de Estado Social o tem reconfigurado para responder aos problemas decorrentes das mudanças que originaram os chamados "novos riscos sociais". Observou-se que, ao invés de reduzir, muitas mudanças provocaram aumento dos apoios sociais. Acontece que a sociedade da década de 1950 viu surgir o moderno Estado Social para atender os inválidos, idosos, doentes desempregados. Muitas das reformas necessárias visavam à ampliação da cobertura social para novos beneficiários como as mulheres, os doentes crônicos, os trabalhadores temporários e os desempregados.⁵⁵

Sobre o assunto, Filipe Carreira da Silva constata que, embora a ideia de desmantelar o Estado Social não tenha logrado êxito, o modelo não passou ileso pelas mudanças sociais, econômicas e culturais das últimas décadas. E, por isso, carece de reconfiguração para atender aos desafios encontrados pela sociedade contemporânea, que busca proteger o papel da mulher, os novos modelos de família, as alterações do mercado laboral, a ampliação da seguridade social e os interesses dos beneficiários de apoios sociais.⁵⁶

⁵³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 5.

⁵⁴ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A erosão das bases do estado social de direito e o impacto na efetivação dos direitos sociais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 64, 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/13972>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁵⁵ Ibid., p. 65.

⁵⁶ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 65-6.

A teoria social desenvolveu-se pela investigação sociológica sobre a pobreza e desigualdade nos anos 60, a feminização da pobreza, a cidadania e os direitos humanos. Estes temas, embora resultem da crise do Estado Social e migrações globais, mostram a proximidade que há entre a teoria social e a sociologia, e ciências sociais, dentre outras questões relevantes. O tema dos "novos riscos sociais" pode ser a resposta da sociologia à desregulação da economia e da sociedade dos anos de 1980. E a discussão relativa ao Estado Social é feita pela análise dos interesses, dos valores e das ideologias que orientam as alternativas políticas individuais, com base na informação e no conhecimento disponível.⁵⁷

A crítica ao modelo de Estado Social se referia à dependência de seus apoios. Os argumentos eram de que o modelo criaria indivíduos dependentes de serviços sociais e sem estímulo para ingressar no mercado de trabalho, causando acomodação e a resistência às mudanças que perpetuam o estado de pobreza e exclusão social. Criticou-se, também, o fato dos beneficiados ignorarem o contrato social de que os direitos usufruídos por alguns são custeados pelos tributos pagos por outros. Por esse motivo, os direitos sociais não poderiam ser eternos, mas condicionados à capacidade econômica, financeira e política do Estado suportá-los. Uma das tentativas de resolver esses problemas consistiu na substituição do sistema apoiado em serviços sociais gerais (*welfare state*) para o sistema apoiado em serviços sociais garantidos somente aos empregados (*workfare*).⁵⁸

Sobre o *workfare state*, cabe destacar seu surgimento nos Estados Unidos nos anos 1980, o qual se baseava na ideia de que aqueles que recebem ajuda pública do governo, deveriam dar seu trabalho em "troca". Essa forma, ademais, tinha como público alvo, em sua maioria, mulheres com filhos sob sua responsabilidade. Dessa forma, a assistência social pública seria substituída por uma política social ativadora dos pobres para o trabalho.⁵⁹

Nessa conjuntura, Filipe Carreira da Silva concorda com as razões de inviabilidade do Estado Social, pois entende que nenhum modelo estatal se sustenta sem as receitas geradas pelo crescimento econômico. E outro agravante é o aumento da expectativa de vida que eleva o gasto com a saúde de maior número de idosos.

Há, ainda, o argumento de que a efemeridade do Estado Social se refere às condições políticas nas quais esse modelo se desenvolveu. No pós-guerra, o eleitorado europeu não

⁵⁷ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 77-78.

⁵⁸ Ibid., p. 36.

⁵⁹ SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do welfare ao workfare**. 2011. 15 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8419/1/2011_RicardoGon%C3%A7alvesda Silva. pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8419/1/2011_RicardoGon%C3%A7alvesda%20Silva.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

desejava a instauração do Estado liberal-capitalista e, muito menos, do Estado comunista. Neste cenário, o Estado Social surgiu como equilíbrio dos extremos, pois compreendia a economia de mercado e a proteção social. Isto fez com que aparecesse o sentimento nacionalista de manter fronteiras e unir os povos, o que acabou não acontecendo graças ao aumento no número de migrações e imigrações. Por isso, o consenso político que predominava no pós-guerra diluiu-se e o debate foi assumido por novos protagonistas.

Surge, então, nova cultura política marcada por sociedades industrializadas que pretendiam vivenciar costumes mais progressistas. Embora seja considerada "pós-materialista", essa sociedade é mais exigente e insatisfeita porque o contexto é de instituições criadas "por" e "para" materialistas. Além disso, as sociedades pós-industriais sofreram os efeitos da globalização econômica ocorrida na década de 1990 e o processo produtivo realizado nos limites territoriais de um país assumiu escala global. A consequência foi que o mercado financeiro formou um sistema mundial sem regulamentação e controle.

Filipe Carreira da Silva afirma, ainda, que a economia global ocupa espaço que ultrapassa as fronteiras nacionais, pois realiza transações entre diferentes países regulados por acordos bilaterais ou multilaterais. Por isso a globalização econômica trouxe grandes desafios à sustentabilidade do Estado Social.⁶⁰

2.1.2.2 As Crises Enfrentadas pelo Estado Social

Conforme afirma Sabino Cassese, a globalização é:

[...] desenvolvimento de redes de produção internacionais, dispersão de unidades produtivas em diferentes países, fragmentação e flexibilização do processo de produção, interpenetração de mercados, instantaneidade dos fluxos financeiros e informativos, modificação dos tipos de riqueza e trabalho e padronização universal dos meios de negociação.⁶¹

Tendo em vista que os modelos de Estado Social foram adequados às especificidades dos países que o adotaram, esse impacto também variou conforme as características de cada um. Percebeu-se a incapacidade de qualquer modelo estatal regular e controlar o fluxo financeiro resultante da atividade econômica globalizada. A crescente mobilidade transnacional de capitais e a perda de soberania afetam as funções sociais do Estado, dificultando a concretização de políticas públicas. E as políticas, consideradas corretas pelos mercados, bem

⁶⁰ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água. 2013. p. 37-41.

⁶¹ CASSESE, Sabino. **A crise do estado**. Campinas: Saberes, 2010. p. 10.

como os incentivos para atrair investidores estrangeiros, flexibilizam o mercado de trabalho e diminuem a carga fiscal.⁶²

A crise econômica do continente europeu evidenciou que a proteção dos empregos e o aumento da proteção social, por meio do desenvolvimento de políticas de expansão, provocam ameaça de fuga de capitais e de retirada de investimentos. Observou-se que a globalização econômica permitiu, aos países com amplo Estado Social, concorrer com os que têm economias emergentes. O resultado dessa disputa é a dificuldade dos países mais desenvolvidos de competir com aqueles nos quais o custo do trabalho não abrange as despesas com os sistemas de proteção social. Por este motivo, criou-se o estigma de que o Estado Social mais desenvolvido seria vítima da crise orçamental devido à formação de déficit e aumento dos níveis de inflação.⁶³

Filipe Carreira da Silva discorda da afirmativa de que a globalização torna os Estados indefesos diante das incontroláveis forças a que se submetem. Isso porque dispõem de inúmeras possibilidades de escolha e, ainda, mantêm-se como objeto de pressão, pois:

Os Estados continuam a deter um conjunto considerável de possibilidades de escolha, e continuam a ser alvo de muitos tipos de pressão, incluindo as dos grupos de interesse, a opinião pública, os sindicatos, as ordens profissionais e outros órgãos, bem como o peso de expectativas acumuladas sobre apoios e garantias.⁶⁴

O citado autor entende que todos esses fatores dificultam as ações do Estado relativas às políticas sociais, além de ameaçar qualquer iniciativa que possa contribuir para torná-lo mais sustentável.

A dificuldade de adaptação do Estado Social aos desafios sociais, políticos e econômicos deu origem ao termo "paisagem congelada", o qual se referia ao modelo europeu da década de 1990. Por isso, foi necessário analisar alguns aspectos, tais como o acesso aos privilégios derivados da fruição dos direitos sociais que o cidadão se beneficia e quais ganhos sofrem a incidência de elemento contributivo. De certa forma, o benefício usufruído é proporcional à contribuição que incidiu sobre os rendimentos de cada um e, assim, a participação no mercado de trabalho é condição para fruição de benefícios sociais.⁶⁵

Por meio desse modelo de Estado Social é possível notar o estímulo à mercantilização da força de trabalho, pois ingressar no mercado laboral proporciona benefícios que tornam essa

⁶² Ibid., p. 41.

⁶³ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água. 2013. p. 41-2.

⁶⁴ Ibid., p. 43.

⁶⁵ Ibid., p. 44.

opção atrativa. A consequência dessa lógica de mercantilização é o descompasso entre os que estão no mercado de trabalho formal e os que estão fora dele, como os trabalhadores temporários ou desempregados. Nos países industrializados, os homens conseguiam encontrar emprego com certa facilidade. No entanto, as mulheres eram desencorajadas a ingressar no mercado de trabalho em virtude da falta de infraestrutura para atender suas crianças. Eram denominadas de *outsiders* porque usufruíam da proteção social por meio do casamento, como viúvas ou esposas de homens empregados que contribuía para o sistema social.

Nessa época, os Estados Sociais corporativos ou conservadores, como a Alemanha, adotavam a lógica patriarcal em relação às políticas de apoio à família. As transferências eram substanciais, de forma que o sustento das famílias era garantido por apenas um salário. Contudo, as famílias sustentadas pelos rendimentos auferidos pelo casal sofriam penalizações fiscais para desestimular o ingresso da mulher no mercado de emprego. Essa visão, no entanto, contrastada com a realidade das novas gerações revelou um dos maiores problemas enfrentados pelo Estado Social.

Outra consequência reveladora da disfunção do Estado Social é a desigualdade e a estratificação social, provocadas pelas relações entre Estado, sociedade e economia. É o que se observa nos regimes de proteção social nos quais o apoio é proporcional ao rendimento auferido pelo indivíduo. A estratificação social desses regimes deriva da união de interesses entre a classe trabalhadora e o eleitor de classe média que condiciona seu apoio à fruição dos benefícios proporcionados pelas políticas sociais. Há outros regimes nos quais esse fenômeno não é expressivo, pois a fruição dos direitos sociais exige apenas que o indivíduo pertença ao grupo de pessoas beneficiárias.

É possível identificar quatro soluções institucionais que caracterizam o Estado Social da Europa continental. A primeira delas é a dependência entre o recebimento de apoio social e a empregabilidade plena, relação que, quanto mais intensa, mais o Estado Social é considerado corporativo. Em seguida, fala-se que o apoio social varia de acordo com o nível do rendimento auferido pelo indivíduo, e não conforme suas necessidades. A terceira solução é que o apoio social tende a ser financiado por meio de descontos incidentes sobre os salários, reforçando a relação entre apoio social e participação no mercado de trabalho, quando deveria ser financiado pelos impostos. A quarta e última solução é o sistema de segurança social tendente a envolver os representantes do capital e do trabalho para decidirem, em conjunto, as políticas sociais. Sendo assim, a consequência é que qualquer alteração pretendida na forma do Estado Social estaria intimamente vinculada ao poder de veto desses parceiros sociais.

Essas quatro soluções permitiram entender os motivos pelos quais o Estado Social da Europa continental tornou-se disfuncional. Isto é, a efetiva capacidade de responder às necessidades sociais depende diretamente do pleno emprego masculino e do substancial crescimento econômico. Essas condições foram atendidas no período do pós-guerra, porque havia possibilidade de o Estado organizar o mercado de trabalho em torno de famílias sustentadas por apenas uma pessoa.⁶⁶

Entretanto, na década de 1970 tudo isso mudou. Nesse período, a dependência do pleno emprego tornou-se insustentável por parte do Estado. O cenário foi de austeridade econômica e, então, os pressupostos desse modelo estatal começaram a ser questionados. Percebeu-se que as bases sobre as quais o Estado Social se apoiava eram muito menos sólidas do que se imaginava. E a transição para a economia baseada no setor de serviços, foi uma das razões pelas quais o Estado Social apareceu cada vez mais frágil. Nesta perspectiva, tornou-se ainda mais difícil garantir o pleno emprego e a igualdade salarial. Em Portugal, para minimizar o problema do desemprego, foi necessário reduzir a força de trabalho com estratégias que provocaram aumento expressivo no número de pensionistas e beneficiários, os quais dependiam do apoio estatal, o que acabou agravando o problema. Mais ainda, o custo do trabalhador cresceu prejudicando a criação de empregos. Por isso que, em virtude do Estado Social apoiar sua estrutura no pleno emprego, as situações de desemprego são altamente prejudiciais a esse modelo estatal.

Segundo Filipe Carreira da Silva, para ampliar a base de contribuintes fiscais que desembolsam os recursos necessários ao pagamento dos apoios sociais, decorrentes do constante crescimento do número de beneficiários, o Estado Social conta com três soluções: a) aumentar a contribuição dos empregados; b) aumentar a dívida pública para co-financiar as crescentes despesas sociais; e c) reduzir os benefícios sociais. No entanto, as duas primeiras soluções são mais atrativas do ponto de vista eleitoral pelas seguintes razões: o efeito da globalização econômica dificulta o aumento do nível contributivo da população ativa por causa da competição internacional; e o pacto de estabilidade e crescimento da União Europeia limita o déficit público a 3% do PIB país. E o último fator que parece conduzir ao fim do Estado Social é a crescente percepção de que se trata de solução injusta para os problemas políticos e sociais.

O principal ponto de discórdia refere-se à desigualdade na divisão do emprego em duas partes: uma protegida com perspectiva de progressão nas carreiras; e outra desprotegida e condenada a situações intermitentes, precárias e sem perspectivas de futuro. A perspectiva de

⁶⁶ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 45-47.

injustiça é fruto de circunstância arbitrária pelo fato de pertencer à determinada geração. Não é surpresa o frequente descontentamento dos que estão fora do mercado de trabalho. Os jovens da atualidade, embora sejam mais qualificados que a geração de seus pais, enfrentam severas dificuldades para ingresso no mercado de trabalho. Em alguns países da Europa, a taxa de desemprego jovem supera 50%, e ameaça tornar-se permanente.

Para Filipe Carreira da Silva, os instrumentos utilizados por Portugal para enfrentar os desafios do desenvolvimento têm futuro incerto, porque as condições presentes na origem do Estado Social estão desacreditadas e não são mais percebidas. Argumenta-se que as transformações sociais, econômicas e culturais, enfrentadas pela sociedade a partir da década de 1970, tornaram o modelo insustentável e resistente à reforma. A consequência foi que o descontentamento e a revolta dos excluídos da proteção estatal tornaram-se difíceis de gerir.⁶⁷

O autor norte-americano Paul Pierson escreveu sobre a "nova política" de resistência do Estado Social à mudança. Observou que a razão de o Estado Social resistir às tentativas políticas de dissolução se deve a inesperada consequência das políticas sociais. Isto é, a criação de grandes grupos de beneficiários transformou as políticas de desmantelamento do Estado Social em potencial desastre eleitoral.⁶⁸

A concessão e a manutenção de apoios sociais dá votos e, por esse motivo, tentar retirá-los é muito difícil, se não impossível. E, segundo Filipe Carreira da Silva, isso faz sentido na mente dos portugueses porque, para eles, a democracia e os direitos sociais estão intimamente associados. Contudo, esperava-se que isso não ocorresse na Inglaterra e nem nos Estados Unidos, onde as violentas e persistentes atividades liberais contra o Estado Social foram muito superiores a qualquer outro país. Ocorre que as despesas sociais da década de 1980, antes dos governos Thatcher e Reagan implantarem seus programas de austeridade e desmantelamento do Estado Social, tiveram o percentual inalterado em relação ao PIB. Além disso, a resistência do Estado Social à reforma decorre de significativas mudanças na estrutura do Estado-Providência tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos. Os programas de habitação social e o apoio ao desemprego desses países sofreram significativos cortes. A desigualdade socioeconômica disparou e, na Inglaterra, além do sistema de pensões ter sido profundamente modificado, houve aumento das privatizações e expressiva queda na influência dos sindicatos. Ademais, as promessas feitas pelos partidos políticos conservadores ficaram muito longe de serem concretizadas.⁶⁹

⁶⁷ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 45-51.

⁶⁸ PIERSON, Paul *apud* SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 55.

⁶⁹ SILVA, op. cit., p. 55.

2.1.2.3 O Futuro Estado Social

O Estado Social, configurado no início do século XIX, almejava um futuro muito diferente das consequências sociais, políticas e econômicas, deixadas pelo pós-guerra. A ideologia neoliberal o apontou como causa dos problemas da década de 1970 e, por isso, defendeu a substituição daquele modelo estatal por outro mais próximo da economia, da iniciativa privada e da autonomia individual.⁷⁰

Jaques Chevallier afirma que a crise do Estado-Providência se desenvolveu em dois momentos. O primeiro deles seria uma crise de representações, já que vem à tona o problema da ineficiência do Estado, pois o intervencionismo econômico acarretaria a desordem de mecanismos da economia de mercado, atrasando as adaptações necessárias e criando burocracias infinitas. A crítica é de que as políticas sociais não foram capazes de reduzir as desigualdades nem as injustiças. Além disso, o Estado foi percebido como opressor, haja vista sua presença cada vez maior nos mecanismos de gestão pública, que reduziam a liberdade individual. O segundo momento se refere a uma crise política.

A consequência dessas críticas ao Estado Social foi a criação de um conjunto de medidas que visavam a conter o processo de crescimento estatal. Segundo esses movimentos, as intervenções e regulamentações exacerbadas e ineficazes eram a raiz dos males da sociedade. Esse pensamento prosseguiu pelas décadas seguintes, mas foi modificado pelo contexto ideológico. Nos anos de 1990, o ultraliberalismo perdeu forças, mas o debate acerca do papel indispensável do Estado ainda se destacava. Contudo, havia a prioridade de adaptar os mecanismos e conceitos do Estado-Providência, que já não desempenhava adequadamente sua função.⁷¹

Sob a ótica neoliberal, o Estado Social provocou aumento irreal e insustentável de prestações e apoios sociais. As crescentes expectativas por direitos, bem como o uso político pelos sindicatos, partidos de esquerda e outros grupos, minaram a democracia representativa, causando descontentamento popular. E, ao final da década de 1980 percebeu-se que o modelo de Estado Social trouxe experiência histórica bem diferente daquela sugerida pela visão neoliberal. Tanto no Japão quanto nos países industrializados do norte da Europa, que têm economia de mercado coordenada, não houve registro de diminuição do apoio ao Estado Social.

⁷⁰ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 25.

⁷¹ CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 30-1.

Nesses países, o consenso pela conjugação de interesses fundou-se nos valores culturais da solidariedade e da coesão social.⁷²

Os neoliberais alegavam que existia antagonismo entre o modelo de Estado Social e o mercado, porque os direitos e as políticas sociais conquistados pela classe trabalhadora decorriam de interesses dos donos do capital. Por essa lógica, o Estado Social existia para apoiar o próprio mercado e a iniciativa privada. Sendo assim, o chamado "Estado Providência liberal" encorajaria as modalidades privadas de assistência social a oferecer esses apoios, como seguros privados de saúde. Os Estados Unidos, o Reino Unido e a Austrália são exemplos de países que adotaram esse modelo.

No entanto, na visão de Filipe Carreira da Silva, o Estado Social existe para se desenvolver e substituir o mercado na medida em que for possível, e não para apoiá-lo. Nos países escandinavos, como a Noruega e a Suécia, o Estado Social "socialdemocrata" é o principal garantidor da concretização dos direitos sociais. Esse modelo estatal fornece segurança e elevado nível de bem-estar para a vida de todos os cidadãos. Além disso, garante o pleno emprego que assegura a contribuição de todos no financiamento do Estado Social igualitário, solidário e universal. A Alemanha, a França e a Áustria, por sua vez, adotaram o modelo de Estado Social corporativista ou conservador, que expressa valores culturais do catolicismo e de outras entidades. Nesses países, embora a despesa seja elevada, os direitos sociais sustentam diferentes classes e grupos. O resultado desse modelo não é igualitário porque foi concretizado em torno da família como unidade básica da sociedade.

E a Inglaterra deixou de ser exemplo de Estado Social "liberal" para ser Estado Social de "homens ganha-pão". Isto porque a concepção original de políticas sociais pretendia que as mulheres trabalhassem somente em período parcial ou temporário. Todavia, nas últimas décadas, além da família e do gênero, o mercado de trabalho também sofreu grandes transformações. O modelo de sociedade que construiu medidas de proteção social sustentadas pelo emprego não foi seguido pelas economias mais desenvolvidas. Isto porque as sociedades foram afetadas pelo desemprego e pelo ingresso da força do trabalho feminino que, a partir da década de 1970, alterou a estrutura do mercado laboral.

Ademais, nos anos de 1990, a flexibilização do mercado de trabalho fez surgir o "Consenso de Washington". Este documento, elaborado por executivos de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, dispôs sobre a necessidade de reforma do modelo de Estado Social. E estabeleceu prioridades como: a

⁷² SILVA, op. cit., p. 26-27.

"disciplina orçamental" para limitar o déficit público; a "reforma fiscal" para aumentar a base contributiva; a "redefinição da despesa pública" para investir em educação ou saúde, e não "redistribuir" riqueza por meio de transferências sociais; a "desregulação" para reduzir o mercado de trabalho e aumentar o crescimento econômico; as "políticas sociais ativas" para estimular o empreendedorismo; e a "promoção de mercados ou quase-mercados", para distribuir recursos às áreas de assistência e proteção social. E a influência dessas ideias variou de acordo com o modelo de Estado Social adotado em cada país. Contudo, tais ideias foram recebidas e bem aceitas pelos países anglo-saxônicos.⁷³

A política de redução do Estado Social tem sido imposta pelas organizações internacionais que elaboraram o Consenso de Washington. Esses organismos prestam auxílio financeiro aos países em situação de dificuldade econômico-financeira, com a condição de que as exigências dispostas naquele consenso sejam atendidas. Contudo, a austeridade dessa política, sustentada pelo argumento de que as reformas são imprescindíveis à manutenção do Estado Social, tem elevado custo social causado pelo aumento das taxas de desemprego. Na maioria dos países democráticos que enfrentam dificuldades econômico-financeiras, a política de austeridade é auto imposta pelos governantes, como forma de resolver tais problemas e sustentar o Estado Social. Entretanto, a tentativa de reduzir a dimensão ou alterar a forma de funcionamento desse modelo estatal, é obstáculo quase intransponível em virtude dos efeitos político-eleitorais decorrentes.

Na percepção de Filipe Carreira da Silva, Pierson identificou a lógica da política de dismantelar o Estado Social, que seria bem diferente da política da concepção original da sua criação e manutenção, justamente por ser impopular. Isto significa que os líderes políticos que pretendem alterar o modelo do Estado Social por meio de políticas austeras terão que descobrir como lidar com a impopularidade. Terão que se preocupar, ainda, não só com a resistência popular por meio do voto, mas também com as medidas que tendem a manter *status quo*. Isto é, a forma como o poder é estruturado, entre Executivo, Legislativo e Judiciário, possibilita a conferência de veto sobre eventuais tentativas de mudança. Sendo assim, a influência eleitoral dos beneficiários dos apoios sociais e o veto dos detentores dos poderes institucionais, podem impedir a redução ou dissolução do Estado Social.

Embora muitos especialistas, preocupados somente com a sustentabilidade financeira, tenham pregado a dissolução do Estado Social, este modelo está muito distante do fim. E a experiência histórica do final do século XIX, demonstrou que o Estado Social teve dois períodos

⁷³ SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013. p. 29-32.

bem distintos: um de expansão e outro de estabilidade, mas jamais se verificou padrão de retrocesso, desmantelamento ou dissolução, mesmo em períodos de graves crises econômicas, sociais ou políticas.⁷⁴

Marciano Buffon, fazendo uma análise do aprofundamento do papel Estado Social, aponta que sua atuação não foi dirigida apenas aos interesses das classes sociais menos favorecidas, por meio de instrumentos de proteção social. Na verdade, quanto aos recursos empregados, a atuação do Estado "esteve, paradoxalmente, a serviço do capital ou do que se convencionou denominar de 'elites dominantes'". Entretanto, segundo o citado autor, ainda que existam diversos modelos estatais, pode-se indicar "que o caminho a ser percorrido pelo Estado Social, de Bem-Estar-Social ou Providência aponta no sentido de assegurar ao cidadão uma vida protegida dos riscos sociais, variando, no entanto, a intensidade e a amplitude dessa proteção".⁷⁵

Marciano Buffon refere, ainda, que um dos elementos que agravou o processo de exclusão social foi a "opção de se combater o déficit público, em detrimento de investimentos que estivessem aptos a minimizar os efeitos decorrentes dos novos riscos sociais, muitos deles advindos do modelo de globalização que foi se consolidando, exclusivamente, do aspecto econômico".⁷⁶ Nesse sentido, sustenta que:

[...] é imprescindível buscar alternativas para um novo contrato social, a ser concebido das 'cinzas' do velho Estado do Bem-Estar Social, sem reproduzir, no entanto, aquelas incongruências e defeitos congênitos que levaram o modelo à crise e, com isso, à própria negação de sua eficácia social. Isso passa, necessariamente, pela transformação da ideia da solidariedade em elemento estrutural da sociedade, mesmo que a tal concepção possa parecer um tanto utópica para muitos.⁷⁷

É inegável a contribuição social deste modelo de estado, tendo em vista a efetiva redução de desigualdades sociais. Diante dos riscos surgidos ao fim do século XX, todavia, o Estado Social entrou em crise, causando a retirada gradual do Estado do âmbito da economia. Esta conjuntura, então, possibilitou o surgimento do neoliberalismo, o qual será estudado mais detalhadamente a seguir.

⁷⁴ Ibid., p. 54-58.

⁷⁵ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e os deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 28-30.

⁷⁶ Ibid., p. 60.

⁷⁷ Ibid., p. 71.

2.1.3 O Neoliberalismo

Inicialmente, antes de tratar do Neoliberalismo, cabe ressaltar que, em que pese este trabalho faça uma análise histórica dos modelos de Estado, a qual pressupõe sempre uma evolução, uma melhoria no modelo subsequente, o Estado Neoliberal é entendido, nesta pesquisa, como uma involução dos modelos estatais. Isso porque põe em xeque os inúmeros avanços no âmbito social proporcionados pelo modelo de Estado antecedente, além de ser um dos responsáveis pelo crescimento da pobreza mundial.

O modelo de Estado do bem-estar social implantado na Europa após a Segunda Guerra Mundial objetivou assegurar a proteção social e a redução das desigualdades sociais. Contudo, como já referido, esse modelo estatal entrou em crise em virtude dos riscos sociais surgidos no final do século XX. A crise do Estado Social possibilitou as condições necessárias para o surgimento de uma nova concepção de Estado. Nesta perspectiva, o mercado ocuparia funções do Estado, passando a ser o agente regulador das relações econômicas e sociais para diminuir a grandeza estatal⁷⁸.

Segundo afirma Gilberto Dupas, a ideia de que o Estado é naturalmente ineficiente, ganhou força neste período em particular nos discursos conservadores⁷⁹. Conforme ensina Marciano Buffon, essa concepção fundamenta-se na ideia de que o desequilíbrio orçamentário, causado pela expansão dos gastos sociais do Estado, produz déficit público, inflação e desemprego; que a dimensão dos programas sociais implica significativa intervenção do Estado na vida social e tende ao autoritarismo; e que os programas sociais estimulam a inércia do cidadão porque reduzem a mão de obra existente.⁸⁰

Com a retirada progressiva do Estado do âmbito da economia é que surge o pensamento ideológico conhecido como neoliberalismo, o qual defende caber ao Estado somente o dever de garantir a vida, a liberdade e a propriedade. Este modelo estatal fortaleceu a globalização das relações econômicas, fato que elevou o nível de pobreza decorrente do aumento da exclusão de países periféricos⁸¹.

Nesse sentido, Ronald Dworkin afirma que muitos economistas passaram a defender que:

⁷⁸ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e os deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 42.

⁷⁹ DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 111.

⁸⁰ BUFFON, op. cit., p. 43.

⁸¹ OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. A globalização da pobreza: impacto das políticas sociais do Estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **A questão social do milênio**. Coimbra: CES, 2004. p. 7. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaJoseGallenoDeSouza.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2015.

[...] reduzir a desigualdade econômica por meio da redistribuição é prejudicial à economia geral e, a longo prazo fracassará por si só. Os programas de assistência social, dizem eles, são inflacionários, e o sistema tributário necessário para apoiá-los reduz o estímulo e, portanto, a produção. A economia, afirma-se, só pode ser reestimulada pela redução de impostos e pela adoção de outros programas, que há curto prazo, irão gerar desemprego e prejudicar especialmente aqueles que já estão na posição mais baixa da economia. Mas esse prejuízo será apenas temporário, pois uma economia mais dinâmica irá gerar prosperidade, o que, no fim oferecerá mais empregos e mais dinheiro para os deficientes e outros realmente necessitados.⁸²

Isto significa dizer que uma parcela da população, certamente a mais necessitada, deve suportar fortes prejuízos mostrando-se compreensiva, pois é sabedora que no futuro será beneficiada com a prosperidade gerada pela expansão do capital.

De acordo com a lição de Marciano Buffon, para que o neoliberalismo prosperasse seria necessário o atendimento dos seguintes pressupostos: a redução do poder do Estado por meio da privatização de parte de suas atividades; a transferência do ônus da manutenção dos serviços públicos para a classe assalariada com redução dos tributos incidentes sobre o capital; o enfraquecimento dos sindicatos para viabilizar a redução salarial dos trabalhadores; a substituição do trabalho humano por máquinas para o aumento da produtividade e redução dos custos de produção; e a redução dos diretos sociais, especialmente aqueles da classe trabalhadora, posto que são os responsáveis pelas imperfeições que produzem o desemprego.⁸³

Em se tratado da antropologia da concepção liberal, entende-se o homem como indivíduo econômico. Segundo afirma Kostas Vergopoulos, qualquer vínculo não econômico do homem é considerado um peso para a economia, para a rentabilidade e para a competitividade. Por este motivo é que o fundamentalismo neoliberal considera arcaica qualquer ligação extra econômica do indivíduo.⁸⁴

Segundo essa nova doutrina, qualquer atividade econômica deveria ser regulada pelo próprio mercado da maneira como prega a doutrina defendida por Adam Smith. Assim, qualquer intervenção na economia é considerada restritiva, negando-se a legitimidade do Estado de intervir e regular as deformações produzidas pelo modelo econômico. É o ressurgimento da concepção do Estado mínimo.⁸⁵

⁸² DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**: justiça e direito. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 311-312.

⁸³ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: livraria do Advogado, 2009. p. 44.

⁸⁴ VERGOPOULUS, Kostas. **Globalização, o fim de um ciclo**: ensaio sobre a instabilidade internacional. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 130.

⁸⁵ BUFFON, op. cit., p. 45.

Dessa forma, a ação social estatal deveria restringir-se à caridade pública de maneira complementar à caridade privada, a qual passa a ser estimulada e, deste modo, a política social é vista como adendo da política econômica. Sobre o assunto, Boaventura de Sousa Santos afirma que:

O neoliberalismo neutralizou, ou enfraqueceu grandemente, os mecanismos democráticos de redistribuição social - ou seja, os direitos socioeconômicos e o Estado providência. Privada do seu potencial distributivo, a democracia tornou-se completamente compatível com o capitalismo, e em tal grau que ambos se transformaram nos conceitos gêmeos que presidem ao novo modelo global das questões políticas e sociais, um modelo imposto a nível mundial pela globalização neoliberal, pelas políticas de ajustamento estrutural e também, mais recentemente, pela guerra neocolonial.⁸⁶

Contudo, no âmbito geopolítico verifica-se crescente instabilidade, com a eclosão de conflitos e crises financeiras periódicas. Conforme afirma Kostas Vergopoulos, a predominância do neoliberalismo não foi capaz de definir novo modelo de crescimento para os países. Pelo contrário, as desregulamentações e a neutralização do Estado contribuíram para a desestabilidade e fragilidade do sistema internacional.⁸⁷

Se o Estado do Bem Estar Social não foi capaz de resolver todos os problemas econômicos, pelo menos tinha preocupação social em todas as suas ações. Todavia, o mesmo não se pode falar do modelo neoliberal, que rechaça as conquistas sociais, conforme afirma Carlos Heitor Cony na apresentação do ensaio *O horror econômico*, de Viviane Forrester, publicado no Brasil pela Unesp:

Depois da exploração do homem pelo homem em nome do capital, o neoliberalismo e seu braço operacional, que é a globalização, criaram, mantêm e ampliam, em nome da sacralidade do mercado, a exclusão de grande parte do gênero humano. O próximo passo será a eliminação? Caminhamos para um holocausto universal, quando a economia modernizada terá repugnância em custear a sobrevivência de quatro quintos da população mundial? Depois de explorados e excluídos, bilhões de seres humanos, considerados supérfluos, devem ser exterminados? O raciocínio é bem mais do que uma hipótese. É um desdobramento lógico do horror econômico fabricado no laboratório dos economistas neste final de século. Horror - este sim - globalizado pelos governos que buscam resultados contábeis e condenam a ação social como jurássica.

E, ainda, continua afirmando que:

⁸⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 72, p. 19, 2005.

⁸⁷ VERGOPOULS, Kostas. **Globalização, o fim de um ciclo**: ensaio sobre a instabilidade internacional. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 36.

A massa de excluídos em todo o mundo constituirá um formidável dinossauro que a economia modernizada eliminará como inviável no Estado neoliberal. Não se trata de um apocalipse, mas de um novo eixo da História. Só os melhores, os economicamente arianos, deverão sobreviver. Os não arianos formarão o gueto - e como a manutenção de um gueto é um paradoxo econômico (para que produzir para quem não pode produzir?), a solução a médio ou em longo prazo será o extermínio em massa. Menos custo e mais benefício para os balanços de governos e empresas.⁸⁸

Para Zygmunt Bauman, "o folclore da nova geração de 'classes esclarecidas'", que são fruto da utópica doutrina liberal, defende que deve ser excluída toda e qualquer interferência econômica do Estado sobre o capital privado, pois isto "fará do mundo um lugar livre para todos".⁸⁹ A justificativa é no sentido de que a liberdade de comércio e de mobilidade de capital "é a estufa na qual a riqueza crescerá mais rápido do que nunca; e uma vez multiplicada a riqueza, haverá mais para todos".⁹⁰

Tendo em vista as consequências deixadas pelo modelo de Estado Liberal, faz-se necessário o estudo dos direitos fundamentais sociais, cujo tema segue no próximo ponto.

2.1.4 O Estado Democrático de Direito

Como já visto, a razão da existência do Estado constitucional moderno é a de reconhecer e proteger a dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. Além disso, as noções de Estado de Direito, de Constituição e de direitos fundamentais, cujo objetivo é a concretização dos princípios da dignidade humana, da igualdade, da liberdade e da justiça, constituem a condição de legitimidade do Estado Democrático e Social de Direito. Ademais, dentre os objetivos fundamentais da nossa Constituição Federal encontram-se a construção de sociedade livre e justa, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos. Os direitos fundamentais sociais, vale dizer, gozam de aplicabilidade imediata, sob pena de acarretar inadimplência estatal, sendo passíveis de serem judicializados.

⁸⁸ CONY, Carlos Heitor. O novo holocausto. In: FORRESTER, Viviane. **O horror econômico**. Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Unesp, 1997. Contracapa.

⁸⁹ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 69.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 70.

A legitimidade do Estado baseia-se na realização das finalidades coletivas, que são alcançadas de forma programada e o critério classificatório das funções dos Poderes estatais é o das políticas públicas ou programas de ação governamental.⁹¹

Sobre os donos do poder, a sabedoria de Raimundo Faoro ensina que:

O poder - a soberania nominalmente popular - tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior.⁹²

E, para Fábio Konder Comparato, a "democracia nunca é o fruto de uma evolução natural e inelutável da sociedade política". Mas, a democracia se "institucionaliza [...] ao longo de um incessante e penoso trabalho de modelagem das instituições políticas, em defesa da dignidade humana".⁹³

Para Sérgio Buarque de Holanda, o Estado necessita de "pujança e compostura, de grandeza e solicitude", para poder conquistara "força" e "respeitabilidade" como "nos ensinaram a considerar a virtude suprema entre todas".⁹⁴

Segundo Raimundo Faoro, o patrimonialismo estatal sempre incentivou "o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura", pois seu interesse voltava-se ao "desenvolvimento econômico sob o comando político" que objetivava "satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar". Por outro lado, "na estrutura normativamente constitucional, democrática na essência, os detentores do poder participam na formação das decisões estatais, mediante mecanismos de controle que atuam na participação popular".⁹⁵

Raimundo Faoro ensina que o domínio patrimonial se apropria das oportunidades econômicas de fruição dos bens, das concessões, dos cargos, confundindo os interesses do setor público com os do setor privado, pois:

[...] o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal

⁹¹ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 138, p. 44, abr./jun., 1998.

⁹² FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 886.

⁹³ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 138, p. 48, abr./jun. 1998.

⁹⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 176.

⁹⁵ FAORO, op. cit., p. 866-877.

os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.

[...]

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político - uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes - impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores.⁹⁶

A mudança econômico-social, possível e ajustável à estrutura política, opera-se em graus de teor vário:

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio. As respostas às exigências assumem caráter transacional, de compromisso, até que o eventual antagonismo se dilua, perdendo a cor própria e viva, numa mistura de tintas que apaga os tons ardentes. As classes servem ao padrão de domínio, sem que orientem a mudança, refreadas ou combatidas, quando o ameaçam, estimuladas, se o favorecem. O sistema compatibiliza-se, ao imobilizar as classes, os partidos e as elites, aos grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los.⁹⁷

Luis Roberto Barroso, tratando do artigo 1º da Constituição brasileira, aponta que este, além de consagrar a ideia de Estado Democrático de Direito, também apresenta os conceitos de constitucionalismo e de democracia. Segundo o Ministro, constitucionalismo é "limitação do poder e supremacia da lei". Democracia, por sua vez, significa "soberania popular e governo da maioria".⁹⁸ Ao tratar da dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais, Barroso refere que:

A dignidade da pessoa humana é o centro de irradiação dos direitos fundamentais, sendo frequentemente identificada como o núcleo essencial de tais direitos. Os direitos fundamentais incluem: a *liberdade*, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a *igualdade*, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o *mínimo*

⁹⁶ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 871.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 883.

⁹⁸ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 18, 2008.

existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público. (grifo do autor).⁹⁹

Nesse sentido, segundo ensinamentos do Ministro, o princípio democrático expressa-se "na ideia de soberania popular" de que "todo o poder emana do povo", conforme disposto na Constituição brasileira, em seu artigo 1º, parágrafo único. Além disso, a "ideia de governo de maioria" se manifesta pela atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais têm a incumbência de elaborar leis, formular políticas públicas e disponibilizar os recursos públicos necessários à execução de tais políticas destinadas à concretização dos direitos sociais fundamentais.¹⁰⁰

A doutrina do poder discricionário no sentido forte sustenta que é equivocado argumentar que os princípios não podem ser vinculantes e obrigatórios. Segundo Ronald Dworkin, é sempre questionável o princípio particular que obriga a autoridade jurídica, mas nada existe que o torne incapaz de obrigá-la. Assim, quando a regra impõe obrigação ao juiz, este deve obedecê-la, pois se não o fizer cometerá um erro. Ademais, somente as regras podem ditar resultados e, na hipótese do produto contrariar a regra, esta não será aplicada. Porém, os princípios não funcionam dessa maneira, vez que guiam o rumo da decisão e, se não prevalecerem, continuam intactos.¹⁰¹

O Estado de Direito encontra-se dentre os pilares de organização da sociedade política moderna e compreende as regras limitadoras do exercício do poder, o qual se subordina aos "direitos e atributos inerentes à dignidade humana". A proteção dos direitos humanos exige respeito à dignidade, com base em regras de convivência. E poder estatal só pode ser exercido "para garantir e proteger os direitos sociais fundamentais" em favor do cidadão e da sociedade. Isso significa que o Estado de Direito se evidencia por meio das regras, que delimitam tal poder estatal e o subordina aos direitos e atributos inerentes à dignidade humana, destinadas à proteção e à garantia dos direitos humanos.

Além do mais, o Estado de Direito "representa o modelo modernamente adotado para a garantia dos 'princípios axiológicos supremos' dos direitos humanos, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade (solidariedade)". Portanto, o Estado de Direito serve de "instrumento viabilizador da realização dos direitos humanos, voltado à proteção e promoção

⁹⁹ Ibid., p. 19.

¹⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 19, 2008.

¹⁰¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 56.

da liberdade, da igualdade e da fraternidade". Ocorre que, no Estado de Direito, a liberdade manifesta-se por meio da vontade dos cidadãos, cujo núcleo central é a ideia de autonomia, que se revela pela submissão da sociedade às suas próprias regras.¹⁰²

No que tange às liberdades públicas e provadas, pode-se dizer que as primeiras significam autogoverno, enquanto as segundas são os instrumentos de defesa utilizados em face das "intervenções arbitrárias do governo". Tais liberdades compõem os "princípios axiológicos supremos que têm, no Estado de Direito, a sua proteção mais sólida", obtida por meio do "conjunto de direitos individuais voltados à garantia da liberdade". O elemento que completa a "tríade de princípios axiológicos supremos" do Estado de Direito, é a fraternidade ou solidariedade, a qual se expressa pelas regras destinadas a alcançar a evolução na qualidade de vida da sociedade, isto é, a igualdade material. Eis o motivo da positivação dos "direitos sociais como direitos humanos" para "garantir condições mínimas de existência", especialmente aos mais necessitados. A conclusão que se chega é que as revoluções do século XVIII possibilitaram que o modelo estatal em que o poder do soberano era quase ilimitado fosse substituído pelo moderno modelo de Estado no qual todos se submetem à "obediência às leis" que compõem a nova ordem jurídica. Portanto, a legalidade é alçada a princípio estrutural dos Estados modernos e, essencialmente, objetiva à "proteção de direitos humanos considerados fundamentais".¹⁰³

2.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os direitos fundamentais têm papel de destaque na evolução social ocorrida ao longo dos séculos, tendo desempenhado diferentes atribuições neste período. Atualmente, sua função se desenvolve no sentido de assegurar a liberdade ante as ameaças trazidas pelos poderes não estatais, tais como as forças econômicas e políticas exteriores, e não mais contra aquelas advindas do Estado. Além disso, seu sentido também é ampliado, abarcando as liberdades fundamentais e os direitos de participação ou de prestação.¹⁰⁴

¹⁰² AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 226.

¹⁰³ Ibid., p. 227-228.

¹⁰⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 8.

2.2.1 O Surgimento dos Direitos Fundamentais Sociais

A história dos direitos fundamentais deu origem ao Estado constitucional da contemporaneidade, que tem por objetivo o "reconhecimento e a proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem". E a evolução histórica dos direitos fundamentais se deu em três etapas: a) a pré-história, que foi até o século XVI; b) a intermediária, relativa ao jusnaturalismo; e c) a da constitucionalização, iniciada em 1776. Foi no final do século XVIII que as primeiras Constituições passaram a reconhecer e consagrar os direitos fundamentais. A partir daí, evidenciou-se a problemática das "gerações" dos direitos fundamentais, causada pelo reconhecimento de novas necessidades sociais decorrentes da transformação do Estado Liberal para o Estado de Direito e outros fatores socioeconômicos.¹⁰⁵

A expressão "direitos fundamentais" passou a ser adotada a partir do final da Segunda Guerra Mundial por várias Constituições, a exemplo da Lei Fundamental da Alemanha (1949) e da Constituição de Portugal (1976). A Constituição Federal da República do Brasil de 1988 também adotou aquela expressão com os termos: a) "direitos humanos" do art. 4º, II; b) "Direitos e Garantias Fundamentais" do Título II e art. 5º, § 1º; c) "direitos e liberdades constitucionais" do art. 5º, LXXI; e d) "direitos e garantias individuais" do art. 60, § 4º, IV.

Esses termos e suas variações não são mais utilizados pelos doutrinadores constitucionais contemporâneos, pois estariam "divorciados do estágio atual da evolução dos direitos fundamentais no âmbito de um Estado (democrático e social) de Direito [...]". Por isso torna-se necessário distinguir a expressão "direitos fundamentais" de "direitos humanos". A primeira aplica-se aos direitos do ser humano, já reconhecidos e positivados na Constituição de um Estado. A segunda, por sua vez, tem relação com os documentos de direito internacional, vez que se refere às posições jurídicas reconhecidas ao homem como ser humano, sem depender de vinculação com qualquer ordem constitucional. Isto significa "validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)".¹⁰⁶

As lições de Norberto Bobbio ensinam que o poder religioso foi o primeiro adversário enfrentado na luta pelos direitos. Posteriormente, essa luta enfrentou o poder político e, por fim, o poder econômico. E hoje as ameaças à vida, à liberdade e à segurança podem vir do poder

¹⁰⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 36-37.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 27-29.

sempre maior que as conquistas da ciência e as aplicações dela derivadas dão a quem está em condição de usá-las.¹⁰⁷

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, a história dos direitos fundamentais fez surgir o moderno Estado constitucional, cuja razão de existir é a de reconhecer e proteger a dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. E, de acordo com a lição de Perez Luño, "não se deve perder de vista a circunstância de que a positivação dos direitos fundamentais é o produto de uma dialética constante entre o progressivo desenvolvimento das técnicas de seu reconhecimento na esfera do direito positivo e a paulatina afirmação, no terreno ideológico, das ideias da liberdade e da dignidade humana". Os valores da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, por sua vez, têm origem na filosofia clássica e no pensamento cristão de que o homem foi criado à imagem e semelhança de Deus¹⁰⁸. As noções de Estado de Direito, de Constituição e de direitos fundamentais, concretizadores dos princípios da dignidade humana, igualdade, liberdade e justiça, têm íntima vinculação e constituem a condição de legitimidade do Estado Democrático e Social de Direito.¹⁰⁹

Para Norberto Bobbio, "o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem são a base das constituições democráticas", bem como "a paz é o pressuposto necessário para a proteção efetiva dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional".¹¹⁰

Entre seus objetivos fundamentais, a Constituição Federal almeja a construção de uma sociedade livre e justa, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos.¹¹¹ No artigo 6º estão estabelecidos os direitos sociais à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção maternidade/infância, e assistência aos desamparados. E o art. 5º, § 1º estabelece que os direitos fundamentais sociais gozam de aplicação imediata. Sendo assim, a implementação desses direitos não pode depender da discricionariedade política dos Poderes Legislativo e Executivo, sob pena de acarretar a inadimplência estatal. A consequência disso será efetivação de tais

¹⁰⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 209.

¹⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.36-38.

¹⁰⁹ Ibid., p. 62.

¹¹⁰ BOBBIO, op. cit., 203.

¹¹¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

direitos pela via da judicialização das políticas públicas, conforme entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso.¹¹²

Os Poderes Legislativo e Executivo, em observância ao princípio da reserva do possível, têm a discricionariedade de selecionar quais políticas públicas podem ser implementadas. Contudo, essa autonomia não pode inviabilizar a concretização dos direitos sociais fundamentais. Portanto, vincular a concretização dos direitos fundamentais sociais à disponibilidade de recursos públicos não pode depender somente do poder discricionário do Legislativo e do Executivo, os quais elegem as políticas formadoras do orçamento sem a participação da sociedade destinatária das ações estatais:

A vinculação entre direitos fundamentais sociais e orçamento resta luzidia, máxime quando se tem uma Constituição Democrática que preceitua como fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Do ponto de vista formal, o orçamento instrumentaliza políticas públicas e define o grau de efetivação dos direitos fundamentais sociais.¹¹³

Sendo assim, é possível que o Poder Judiciário afaste o princípio da discricionariedade, pois o administrador não possui autonomia absoluta na escolha de quais políticas devem ser implementadas e quais não, sob pena de selecionar somente as que dão maior retorno eleitoral, perpetuando-se, dessa forma, no poder. Nesse sentido, o caráter normativo constitucional impõe ao administrador público o dever de efetivação plena dos direitos fundamentais sociais.

Além disso, Andréas Krell entende que os direitos fundamentais sociais não são direitos *contra* o Estado, mas sim direitos concretizados "por meio do" Estado. Para isto, são exigidas prestações materiais que devem ser atendidas pelo Poder Público. O Estado tem o dever de definir, executar e implementar as políticas públicas relativas à educação, à saúde, à assistência, à previdência, ao trabalho, à habitação, de forma que possibilitem o "gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos".¹¹⁴

Lenio Luiz Streck leciona que a "Constituição ainda constitui" e que descumprir os dispositivos que estabelecem os fins do Estado "implica solapar o próprio contrato social",

¹¹² BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 14, 2008.

¹¹³ MACHADO, Clara Cardoso. Direitos fundamentais sociais, custos e escolhas orçamentárias: em busca de parâmetros constitucionais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 13, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8571>. Acesso em: 10 maio 2015.

¹¹⁴ KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 144, p. 239, 1999.

porque o "texto constitucional, fruto desse processo de repactuação social, não pode ser transformado em um latifúndio improdutivo". Com relação à força normativa, o grau de dirigismo e o papel da Constituição na contemporaneidade, o citado professor ensina que as "teorias materiais-substanciais da Constituição" compreendem os direitos fundamentais-sociais como "condição de possibilidade da validade da própria Constituição, naquilo que ela representa de conteúdo político que une política e direito".

E sustenta, ainda, que:

Uma 'baixa compreensão' acerca do sentido da Constituição - naquilo que ela significa no âmbito do Estado Democrático de Direito - inevitavelmente acarretará uma 'baixa aplicação', com efetivo prejuízo para a concretização dos direitos fundamentais sociais. As condições de possibilidades para que o intérprete possa compreender um texto implicam [...] existência de uma pré-compreensão [...] acerca da totalidade [...] do sistema jurídico-político-social.¹¹⁵

Ainda de acordo com a percepção do mencionado professor, a proposta da modernidade de promover o desenvolvimento universal como meio de concretizar o princípio da igualdade formal não se confirmou. E os legados da modernidade estão longe de se realizarem no Brasil por que:

O Direito, como um desses principais legados - *visto com condição de possibilidade para a transformação social* [...] - formalmente encontrou guarida na Constituição de 1988. A forma desse veículo de acesso à igualdade prometida pela modernidade foi a instituição do Estado Democrático de Direito, que, porém, longe está de ser efetivado. É despidendo dizer que o Estado Social-Providência (ainda) não ocorreu no Brasil. O propalado *welfare state* foi (e é) um simulacro em *terrae brasilis*.

[...]

O que existe, ainda, é uma imensa dívida social a ser resgatada.¹¹⁶ (grifo nosso).

E mais: a Constituição significa "constituir" alguma coisa, isto é "fazer um pacto, um contrato, no qual toda a sociedade é coprodutora". Sustenta que a violação ou descumprimento da Constituição significa descumprir a "constituição do contrato social", pois os princípios assumem "importância vital" para os "ordenamentos jurídicos e aparecem como os pontos de mais alto destaque e prestígio com que fundamentar na hermenêutica dos tribunais a

¹¹⁵ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed., rev. mod. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 436-9.

¹¹⁶ Id., **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 11. ed. rev. mod. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 333.

legitimidade dos preceitos da ordem constitucional". Portanto, "princípios são a institucionalização do mundo prático no direito".¹¹⁷

Por isso que a violação de qualquer princípio constitucional é considerada mais grave que a violação de outro dispositivo constitucional ou não. Para Celso A. Bandeira de Mello, a violação de um princípio constitucional implica ruptura da própria Constituição.¹¹⁸ E, de acordo com a lição de Luís Roberto Barroso, o "Estado constitucional de direito gravita em torno da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais". Por esta razão, a "dignidade da pessoa humana é o centro de irradiação dos direitos fundamentais, sendo frequentemente identificada como o núcleo essencial de tais direitos".

E dessa forma entende, ainda, que:

Os direitos fundamentais incluem: a) a *liberdade*, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a *igualdade*, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o *mínimo existencial*, que corresponde às condições elementares de educação, saúde, e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público. (grifo do autor).¹¹⁹

Nesta linha de pensamento, necessária a análise mais detalhada dos princípios da dignidade da pessoa humana e o do mínimo existencial, bem como do direito à igualdade material, tendo em vista que são pilares jurídicos para a redução das desigualdades sociais.

2.2.2 O Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana

A partir da Constituição de Weimar, os direitos sociais passaram a fazer parte da história do constitucionalismo moderno. E, segundo, a lição de Norberto Bobbio os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se, a cada um, o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna.¹²⁰

¹¹⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. rev. mod. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 345-6.

¹¹⁸ MELLO, Celso A. Bandeira de *apud* STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. rev. mod. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 347.

¹¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica UNIJUS**, Uberaba, p.18-19, 2008.

¹²⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 206-7.

O conceito de dignidade da pessoa humana tem origens históricas e remetem à antiguidade clássica, período em que se desenhava uma preocupação em criar leis para guardar e proteger o indivíduo.¹²¹ Sua relevância jurídica, contudo, surge somente após a Primeira Guerra Mundial, com a crise do capitalismo moderno de fundo colonial. Como reação à crise econômica, humana, material, social e política do período, surge a República de Weimar, fundada pelo texto constitucional em 1919, que, com a Constituição de Weimar, conforme já abordado, inaugura a introdução de proteção constitucional à ideia de dignidade da pessoa humana. Tal Constituição apresenta, em seu artigo 151, inciso I, "uma existência humana digna para todos". Posteriormente, com o término da Segunda Guerra Mundial e com a criação da Organização das Nações Unidas e a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o tema da dignidade da pessoa humana alcança nível internacional de instrumento de proteção da pessoa.¹²²

A partir de então, o princípio da dignidade da pessoa humana passou a servir de paradigma para a reconstrução dos direitos humanos, haja vista a determinação de proteção contra qualquer forma de sofrimento humano ou discriminação, sendo fundamentado na alteridade entre os homens. Nesse sentido, esse princípio torna-se núcleo central dos direitos humanos e fundamentais, fazendo parte da tutela da igualdade, da liberdade, da promoção e acesso à justiça. Além disso, consolidou-se como instrumento imprescindível para a exigibilidade e efetivação dos direitos humanos. Ademais, esse princípio abrange, especialmente, a proteção do mínimo existencial, que pretende garantir a todos um patrimônio mínimo inerente a toda pessoa humana.¹²³

Diversos juristas se empenharam em criar uma conceituação para o Princípio Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana. O constitucionalista Alexandre de Moraes, em sua obra denominada Direitos Humanos Fundamentais, ensina que a dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa que:

[...] se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz, consigo, a pretensão ao respeito por parte das

¹²¹ MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana**: princípio constitucional fundamental. Curitiba: Juruá, 2003. p. 20

¹²² HERRERA, Luis Henrique Martins. Retórica e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 46.

¹²³ RODRIGUES, Isadora Muller Gradim Moron. Reconstrução dos direitos humanos à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 126.

demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, tão só excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.¹²⁴

Conforme refere Cristina Queiroz¹²⁵, a dignidade da pessoa humana é um valor constitucional que se apresenta como fundamento e base da ordem jurídico-constitucional e se tornou o núcleo dos direitos civis, políticos, econômicos e culturais.¹²⁶ A pessoa humana, como valor, é absoluto e deve prevalecer ante qualquer outro valor ou princípio, porque é destinatária das políticas públicas.¹²⁷

Tal princípio, no Estado Constitucional, serve de fundamento e instrumento limitador do poder público, uma vez que impõe ao Estado atitudes legislativas que materializem a satisfação de todos os direitos fundamentais, os quais têm a finalidade de sustentar a dignidade da pessoa humana. Sendo assim, a dignidade da pessoa humana deve constar, de forma absoluta, na Constituição de qualquer Estado de Direito. Isto porque a dignidade da pessoa humana fundamentadora da relação entre o poder e os membros da sociedade política, no sentido de reconhecer o estatuto jurídico de cada homem que o Estado tem dever de respeitar.¹²⁸

Ao prefaciá-la obra de Ingo Wolfgang Sarlet sobre Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais, Paulo Bonavides assinala que a problemática do poder e da legitimação da autoridade e do Estado deve passar "pelo exame do papel normativo do princípio da dignidade da pessoa humana", pois:

Sua densidade jurídica no sistema constitucional há de ser, portanto máxima e se houver reconhecidamente um princípio supremo no trono da hierarquia

¹²⁴ MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 61.

¹²⁵ QUEIROZ, Cristina. Direitos fundamentais sociais *apud* LIBERATI, Wilson. Donizeti. A dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 32

¹²⁶ GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a flexibilização da legislação trabalhista *apud* LIBERATI, Wilson. Donizeti. A dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 32.

¹²⁷ LIBERATI, Wilson Donizeti. A dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 32.

¹²⁸ GOMES, Andréia Sofia Esteves. A dignidade da pessoa humana e seu valor jurídico, partindo da experiência constitucional portuguesa *apud* LIBERATI, Wilson Donizeti. A dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 27.

das normas, esse princípio não deve ser outro senão aquele em que todos os ângulos éticos da personalidade se acham consubstanciados. Demais disso, nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana.¹²⁹

E, de acordo com a doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, a dignidade da pessoa humana recebeu reconhecimento constitucional expresso como fundamento do Estado Democrático de Direito. Isto significa que o "Estado existe em função da pessoa humana", porque a partir do momento que a dignidade assume a condição de princípio constitucional estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, o Estado passa a ser instrumento garantidor e promotor da dignidade de todas as pessoas.¹³⁰

Sendo assim, para o mencionado autor o "princípio da dignidade da pessoa humana constitui o valor unificador de todos os demais direitos fundamentais"¹³¹, porque que "a dignidade é algo real, qualidade intrínseca da pessoa humana, irrenunciável e inalienável". E seu elemento nuclear "parece residir [...] primordialmente na autonomia e no direito de autodeterminação da pessoa". Ademais, a dignidade da pessoa humana é tida como:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.¹³²

Dessa forma, "o reconhecimento e a garantia de direitos de liberdade constituem uma das principais [...] exigências do princípio da dignidade da pessoa humana". Por tais razões é que o Estado tem o dever de criar condições que permitam o pleno exercício e a preservação da dignidade existente.¹³³

Ainda, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, é importante considerar que a dignidade da pessoa humana "constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio

¹²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 15-16.

¹³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 98.

¹³¹ Ibid., p. 95.

¹³² SARLET, op. cit., p. 62.

¹³³ Id., **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 98.

¹³³ Ibid., p. 100-2.

constitucional de maior hierarquia axiológica-valorativa". E não há dúvida que toda a atividade estatal está vinculada ao princípio da dignidade da pessoa humana e impõe "o dever de respeito e proteção".¹³⁴

Ensina, ainda, que esse princípio é "considerado fundamento de todo o sistema dos direitos fundamentais, no sentido de que estes constituem exigências, concretizações e desdobramentos da dignidade da pessoa humana". Portanto, além da vida, da liberdade e da igualdade, os princípios - que consagram a concepção do Estado Social como os valores sociais e da livre iniciativa os objetivos fundamentais da construção de sociedade justa, livre e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização - estão entrelaçados com o princípio da dignidade da pessoa humana.¹³⁵

No mesmo sentido é o pensamento de Luís Roberto Barroso, o qual manifesta que:

Sarlet entende que o art. 5º, § 1º, impõe aos órgãos estatais a tarefa de 'maximizar a eficácia' dos direitos fundamentais.

Por eficácia jurídica entendemos a capacidade (teórica) de uma norma constitucional para produzir efeitos jurídicos. A efetividade, por sua vez, significa o desempenho concreto da função social do Direito, representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social. (grifo do autor)¹³⁶

Na lição de Marciano Buffon, o princípio da dignidade da pessoa humana é entendido como elemento comum a todos os direitos fundamentais que, uma vez concretizados, lhes darão eficácia "máxima".¹³⁷

Segundo Andréas Krell, no Brasil, bem como em outros países periféricos, a questão que se coloca é justamente a de identificar quem possui legitimidade para definir o que é considerado "possível" de se realizar na área das prestações sociais básicas em virtude das distorcidas composições orçamentárias que ocorrem nas mais "diferentes entidades federativas".¹³⁸

O princípio da dignidade da pessoa humana é, ao mesmo tempo, fundamento e limitador da atividade estatal. Isso porque proíbe violação da dignidade de qualquer particular por parte

¹³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 105-6.

¹³⁵ Ibid., p. 109-10.

¹³⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 82.

¹³⁷ BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 109.

¹³⁸ KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 144, p. 246, out./dez. 1999.

de todos os poderes veiculados pelo Estado. Restringindo a atividade estatal, esse princípio vincula o poder público à sua efetivação de forma concreta. Sendo assim, a dignidade da pessoa humana força o Estado a ter a proteção, a garantia e a concretização de uma vida digna para todos como objetivo permanente.¹³⁹

Nesse sentido, é vedado ao Estado realizar serviços públicos que não visem à completa satisfação do ser humano. Quer dizer, é obrigação estatal cumprir as normas constitucionais que priorizam o respeito ao ser humano, não tendo discricionariedade social quanto à proteção de todos os direitos do homem.¹⁴⁰ A atividade estatal tem sua atuação regida pelas normas constitucionais e suas ações devem ser dirigidas à realização das metas definidas pela Constituição. Assim, o poder discricionário estatal está cerceado pela própria norma que o instituiu e nas normas constitucionais, dentre as quais o princípio da dignidade da pessoa humana reflete sua soberania.¹⁴¹

A dignidade da pessoa humana é base das sociedades contemporâneas democráticas e se constrói como justificação e limite de toda atividade humana e estatal. Tal valor, como já referido, é característica inerente de todo e qualquer ser humano, sendo princípio máximo do Estado Democrático de Direito.¹⁴² A dignidade da pessoa humana, ainda, pode ser considerada mais do que princípio, não se limitando a nortear e fundamentar a República. Conforme refere Wilson Liberati citando Jorge Miranda, a dignidade da pessoa humana é um "metaprincípio", posto acima e além dos demais princípios jurídicos, não se podendo falar em constituição do Estado e existência da sociedade como entidade sem que este seja protegido.¹⁴³

Portanto, o Estado tem o dever legal de garantir os meios necessários para o real e completo usufruto dos direitos humanos fundamentais, permitindo-se afirmar que o fim do Estado Constitucional é satisfazer todos os direitos necessários à preservação da dignidade de todas as pessoas humanas.

Ainda que tardiamente reconhecida no âmbito normativo brasileiro, a dignidade da pessoa humana está firmemente positivada na ordem constitucional do País, configurando

¹³⁹ BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 181-182.

¹⁴⁰ LIBERATI, Wilson. Donizeti. A dignidade da pessoa humana no estado constitucional. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 34.

¹⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. t. 2, p. 366.

¹⁴² LIBERATI, op. cit., p. 29.

¹⁴³ Ibid., p. 29.

princípio normativo fundamental na ordem jurídica.¹⁴⁴ A Constituição brasileira, em seu artigo primeiro, estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e, como tal, o Estado é entendido como um instrumento a serviço do ser humano. Ingo Wolfgang Sarlet ensina que, a partir da concepção do ser humano como anterior e superior ao próprio Estado, dotado de dignidade e direitos fundamentais que devem ser preservados e promovidos por este, iniciou-se a civilização cristã oriental. E foi no âmbito dessa civilização que se consolidou a ideia de que o Estado está a serviço da dignidade e dos direitos da pessoa, dando origem a concepção do Estado democrático.

Entre as motivações da Constituição Federal para dispor sobre esse o princípio da forma como o fez, está a necessidade de afastar o período autoritário que antecedeu sua edição. Isto é, em razão da violação de direitos fundamentais e consequente violação da dignidade da pessoa humana. Ademais, quanto à linha principiológica seguida, tornou expresso o compromisso jurídico com a dignidade da pessoa humana, sendo a primeira Constituição pátria a positivizar tal princípio como fundamento do Estado Democrático de Direito.¹⁴⁵

É o que dispõe o texto do inciso III do artigo 1º, da CRFB:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana¹⁴⁶.

Ao inserir o princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito constitucional, o legislador definiu a relação entre homem e Estado, no sentido de que o Estado existe para ser instrumento posto a serviço da pessoa humana. Com base nisso, o legislador Constituinte não inseriu a dignidade da pessoa humana no elenco dos direitos e garantias fundamentais, uma vez que estes são concretização lógica daquele princípio. Isto, também, não quer dizer que a dignidade da pessoa humana esteja acorrentada a ordem jurídica, uma vez que tal princípio existe independentemente da posituação e do grau de reconhecimento legal.¹⁴⁷

¹⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 66.

¹⁴⁵ CASARIL, Agenor. A pessoa humana como centro e fim do direito: a posituação da dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito**, Porto Alegre, v. 27, p. 18, dez. 2007.

¹⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

¹⁴⁷ CASARIL, Agenor. A pessoa humana como centro e fim do direito: a posituação da dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito**, Porto Alegre, v. 27, p. 20, dez. 2007.

A Constituição de 1988 representa para a ordem jurídica brasileira, portanto, uma ruptura com os padrões vigentes até então no que tange à defesa e promoção da dignidade da pessoa humana. Isso porque o constituinte buscou estruturar esse princípio de modo a lhe garantir plena normatividade, projetando-o por todo o sistema político, jurídico e social. Essa fórmula atribui, ao valor expresso na dignidade da pessoa humana, destaque axiológico ante os demais valores presentes na Constituição.¹⁴⁸

Nesse sentido, com base na análise do exposto, tem-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é base e fundamento de um Estado Democrático de Direito, tendo em vista que limita e direciona o poder público, no sentido da concretização e efetivação dos direitos sociais fundamentais. A Constituição pátria dedicou especial atenção a ele, conferindo-lhe caráter de "metaprincípio". Contudo, este princípio sozinho não basta para a efetiva materialização dos direitos fundamentais, motivo pelo qual serão analisados a seguir o mínimo existencial e o direito à igualdade material.

2.2.3 O Princípio do Mínimo Existencial e o Direito à Igualdade Material

No pensamento de Hanna Arendt, a condição humana compreende muito mais que somente as condições nas quais a vida foi dada ao homem, uma vez que este é ser condicionado. É por isso que tudo aquilo que entrar em contato com o homem torna-se imediatamente condição de sua existência:

Além das condições nas quais a vida é dada ao homem na Terra e, até certo ponto, a partir delas, os homens constantemente criam as suas próprias condições que, a despeito de sua variabilidade e sua origem humana, possuem a mesma força condicionante das coisas naturais. O que quer que toque a vida humana ou entre em duradoura relação com ela, assume imediatamente o caráter de condição da existência humana.¹⁴⁹

O pensamento do historiador francês, Alexis Tocqueville, faz referência a um fator gerador de igualdade, que seria todo e qualquer elemento cultural que permita aos indivíduos considerarem-se como iguais. Dessa forma, a expressão da crença de que todos são iguais permite provocar o processo igualitário e garante seu desenvolvimento. Tal ideia pode ser

¹⁴⁸ MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana**: princípio constitucional fundamental. Curitiba: Juruá, 2003. p. 51.

¹⁴⁹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 17.

analisada, também, com relação a uma lei que declare a igualdade entre as pessoas, bem como para qualquer fenômeno igualitário que se materialize de modo mais concreto.¹⁵⁰

Ronald Dworkin apresenta a concepção de igualdade liberal, a qual confere a todo o cidadão o Direito de ser tratado com igual consideração e respeito pela decisão política sobre como bens e oportunidades serão distribuídos. Segundo o autor, o governante que aceita os postulados de moral política deve tratar seus governados com igual consideração e respeito como seres humanos capazes de sofrimento, de frustração e de formar concepções inteligentes sobre como viver suas vidas.

Nessa concepção, o direito ao tratamento igual deve ser visto como fundamental, e o direito que restringe esse tratamento deve ter validade somente em circunstâncias específicas. Além disso, os direitos individuais a diferentes liberdades devem ser reconhecidos somente nas situações que for possível mostrar que o direito fundamental ao tratamento igualitário assim o exige. O direito a diferentes liberdades não conflita com qualquer direito à igualdade, mas decorre da concepção de igualdade admitida como a mais fundamental. O governo que respeita a concepção de igualdade liberal somente pode restringir a liberdade se estiver baseado em limitados tipos de justificação.¹⁵¹

A Constituição Federal de 1988 determina que todos os cidadãos têm direito a tratamento idêntico pela lei, de acordo com os critérios acolhidos pelo ordenamento jurídico. Assim sendo, vedam-se diferenciações arbitrárias e discriminações absurdas, haja vista que o tratamento desigual de situações desiguais na medida de suas desigualdades é exigência própria da ideia de Justiça. Isso se dá porque se protege, em realidade, a finalidade do princípio, havendo lesão a este apenas quando o elemento de discriminação não servir ao objetivo traçado pelo direito.¹⁵²

Nesse sentido, o jurista brasileiro Fábio Konder Comparato afirma que as liberdades materiais visam à igualdade de condições sociais, o que deve ser buscado não só pela lei, mas também por meio da implementação de políticas e programas de ação estatal.¹⁵³

É possível afirmar que igualdade é um conceito relacional e orientado. Relacional porque exige sempre que se estabeleça uma relação comparativa entre seres e situações e orientado em razão de sua finalidade de promover justiça por meio da equivalência. Além disso, o princípio da igualdade apresenta uma dimensão negativa e uma dimensão positiva. A primeira

¹⁵⁰ QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre liberdade e igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos na política**. São Paulo: Ática, 2011. v. 2, p. 154-155.

¹⁵¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 420-421.

¹⁵² MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 64.

¹⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 59.

refere-se à proibição de discriminação indevida e tem como objeto a segregação em si. A segunda, por sua vez, exprime-se por meio de determinada discriminação devida, tendo como objeto uma ação afirmativa. Nesse sentido, correto inferir que igualdade é tanto não-discriminar, quanto discriminar em busca de maior isonomia.¹⁵⁴

Cabe mencionar, ainda, a diferença existente entre igualdade "perante" a lei e igualdade "na" lei. A primeira delas faz referência à ideia de que, após a produção da norma jurídica, ela deve ser aplicada uniformemente, tendo relação com o "modo de aplicação" da norma. A igualdade "na" lei traduz a exigência de que, no momento inicial da feitura da norma jurídica, ela não pode adotar discriminações injustificadas ou desproporcionais, tendo relação com o "conteúdo" da norma.¹⁵⁵ Isto é, representa o dever do legislador de considerar as semelhanças e diferenças quando instituir regimes normativos.¹⁵⁶

Ao dissertar sobre a aceitação da desigualdade, o historiador francês Pierre Rosavallon, sustenta que a demanda por democracia mais ativa parece ter se dissociado da intolerância original. Isso, contudo, não é falta de consciência da magnitude do problema, uma vez que, de acordo com o resultado de muitas pesquisas, tanto na Europa como na China ou no Brasil, às vezes, a maioria das pessoas tem a sensação de viver numa sociedade injusta. Tal indignação, porém, não tem a força de provocar ações reivindicatórias ou decisões de políticas sérias e capazes de inverter o curso dos acontecimentos:

É como se houvesse uma forma de tolerância implícita dessas desigualdades, além dos casos universalmente conhecidos de bônus extravagantes e remunerações excessivas. Para ser mais preciso, o sentimento generalizado é que as desigualdades são 'muito profundas' e até 'escandalosas' e coexiste com uma aceitação implícita das suas múltiplas expressões específicas, bem como uma resistência silenciosa para corrigir na prática.¹⁵⁷

No que tange à diferenciação entre igualdade formal (de direito) e igualdade material (de fato), pode-se dizer que a igualdade formal reproduz a distância entre o esperado no plano normativo, e o concretizado no plano da realidade. Isto é, a diferença entre a teoria e a prática.¹⁵⁸

¹⁵⁴ ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 80-81, jul./dez. 2008.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 87.

¹⁵⁶ RIOS, Roger Raupp. O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual: a homossexualidade no direito brasileiro e norte-americano. 2002. p. 32 *apud* ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 87, jul./dez. 2008.

¹⁵⁷ ROSAVALLON, Pierre. **La sociedad de los iguales**. Tradución de Maria Pons. Barcelona: Seuil, 2012. p. 15.

¹⁵⁸ ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 85, jul./dez. 2008.

O princípio da igualdade material, para Konrad Hesse, consiste no tratamento desigual destinado àqueles que se encontram em situação desigual.¹⁵⁹ Para Renata Villas-Bôas, o princípio da igualdade material decorre da necessidade de tratamento prioritário e diferenciado para os que são carecedores da igualdade em razão de circunstâncias específicas.¹⁶⁰

A interpretação desse princípio é no sentido de que o Estado tem o dever de conceder tratamento diferenciado para equilibrar as injustiças originadas do modelo social existente. E as políticas públicas, denominadas ações afirmativas, são o instrumento à disposição do Estado, as quais são destinadas a tratar de forma desigual, os que se encontrem em situação de desigualdade como forma de concretizar o princípio da igualdade.

Dessa ótica, o Direito tem a função de oferecer tratamento equivalente, assegurando a isonomia, e, ao mesmo tempo, tem dever de oferecer tratamento diferenciado, a fim de promover a igualdade. Assim, as interferências jurídicas são de extrema importância, ainda que contra a vontade de uma maioria detentora do poder político-social, para que se erradiquem as desigualdades e se promova isonomia.¹⁶¹ E, conforme ensina Lenio Luiz Streck, o novo modelo constitucional supera a igualdade formal e caminha na direção da igualdade material,

[...] o que significa assumir uma posição de defesa e suporte da Constituição como fundamento do ordenamento jurídico e expressão de uma ordem de convivência assentada em conteúdos materiais de vida e em um projeto de superação da realidade alcançável com a integração das novas necessidades e a resolução dos conflitos alinhados com os princípios e critérios de compensação constitucionais [...].¹⁶²

Ainda, segundo ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet, "a garantia de condições justas e adequadas de vida para o indivíduo e sua família" é outra dimensão que está associada à dignidade da pessoa humana. É o contexto de atendimento aos direitos sociais ao trabalho, de disponibilização de efetivo sistema de seguridade social, de satisfação das necessidades materiais e a garantida de existência com dignidade:

E onde não houver respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas [...] onde a sua igualdade relativamente aos demais não for garantida [...] não

¹⁵⁹ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998. p. 136-137.

¹⁶⁰ VILLAS-BÔAS, Renata Malta. **Ações afirmativas e o princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003. p. 21.

¹⁶¹ ROTHENBURG, op. cit., p. 78.

¹⁶² STRECK 2001, p. 283 *apud* ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 78, jul./dez. 2008.

haverá espaço para a dignidade da pessoa humana, e esta não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças.¹⁶³

Os direitos fundamentais, da mesma forma que a isonomia, tendem a ser de provimento inesgotável e a procura por tratamentos diferenciados, que possibilitem uma aproximação ao ideal da igualdade é desafio constante do Direito. Tal finalidade está contida na estipulação de motivos da Constituição da República Federativa do Brasil, que elenca a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos como fins fundamentais.

Para Ricardo Lobo Torres, embora a Constituição Federal de 1988 não disponha expressamente sobre o mínimo existencial, está implícito no art. 3º, III, como objetivo da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização. É o direito de acesso às "condições mínimas de existência humana digna", protegido contra a intervenção do Estado, o qual exige prestações estatais positivas. O mínimo existencial também pode ser fundamentado no Art. 5º, LXXIV¹⁶⁴ da Constituição Federal de 1988, que abrange qualquer direito de dimensão essencial e inalienável. Para esse autor, o "mínimo existencial constitui uma das condições para o exercício da liberdade e dos direitos humanos" e pode expressar-se "no princípio da igualdade, na proclamação do respeito à dignidade humana, na cláusula do Estado Social de Direito ou no devido processo legal".¹⁶⁵

É possível, portanto, concluir que o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade são fundamentos sobre os quais se apoia o modelo de Estado Democrático de Direito.

2.3 O MÍNIMO EXISTENCIAL E A DIGNIDADE HUMANA

O mínimo existencial pode ser entendido como o núcleo de direitos indispensáveis para a sobrevivência física do indivíduo e para a fruição de seus direitos fundamentais. Nesse sentido, relaciona-se com o princípio da dignidade da pessoa humana por esta consistir na

¹⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 104.

¹⁶⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. [...]. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

¹⁶⁵ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 75, 1990. Disponível em: <<file:///C:/Users/Seven/Downloads/46113-91576-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

superação e domínio do homem sobre sua própria existência. Assim, faz-se necessário determinar a dimensão da noção de mínimo existencial, conceito que está intimamente relacionado à concepção de dignidade.¹⁶⁶

Este apresenta-se sob duas perspectivas diversas. A primeira diz respeito ao enfoque negativo, no sentido de defender o indivíduo das intervenções estatais que dele retiram os meios necessários para sua sobrevivência digna. Por outro lado, sob o prisma positivo, tem-se a necessidade de o Poder Público promover prestações que garantam as condições materiais de uma existência com dignidade.¹⁶⁷

A análise do mínimo existencial deve levar em conta o seu caráter de exigência constitucional e as diferentes interpretações fornecidas pela doutrina e pela jurisprudência não podem ser analisadas, ou fornecidas, dissociadas da ideia de dignidade da pessoa humana, trazendo a ideia de primazia do ser humano.

O que pode ser considerado indispensável para uma pessoa - e sua família - viver com dignidade? Para responder essa questão é necessário delimitar a concepção de atendimento das "necessidades básicas". Conforme se verá a seguir, este conceito não é estanque, pois pode sofrer alterações de acordo com a sociedade observada. Sendo assim, faz-se necessário que o Estado estabeleça os parâmetros materiais para que se possa aplicar adequadamente tal teoria.¹⁶⁸

A concepção de que todo indivíduo tem direito a ter suas necessidades básicas satisfeitas para lhe garantir a sobrevivência digna tem sido bastante difundida pela doutrina de direito constitucional e direitos humanos. Da busca ao atendimento das necessidades humanas é que decorrem os direitos fundamentais sociais, os quais correspondem a "imperativos da dignidade", devendo ser assegurados independentemente de provisão do mercado. Contudo, a positivação de tais direitos nas constituições não foi suficiente para garantir sua exigibilidade.¹⁶⁹

A quantificação do montante relativo às condições mínimas necessárias para que se viva com dignidade é de difícil caracterização. Diversos autores têm tentado estabelecer critérios razoáveis para tal conceituação, utilizando-se os mais diversos parâmetros. O que se pretende,

¹⁶⁶ ESPOLADOR, Rita de C. Resquetti Tarifa; FURLAN, Alessandra Cristina. Algumas considerações sobre o mínimo existencial à luz da dignidade da pessoa humana. **Revista do Direito Privado da UEL**, Londrina, v. 1, n. 3, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Rita_e_Alessandra_Minimo_Existencial.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

¹⁶⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 40, p. 90-141, ago./out. 2013.

¹⁶⁸ ESPOLADOR; FURLAN, op. cit.

¹⁶⁹ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008, p. 311.

então, é apresentar um panorama com as mais diversas visões e conceituações sobre o tema, a partir do ensinamento de importantes juristas brasileiros e internacionais.

Ricardo Lobo Torres entende que "há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas". Nesse sentido, sustenta que o direito ao mínimo existencial se confunde com os direitos sociais e carece de conteúdo específico, abarcando qualquer direito, ainda que não fundamental considerado em sua dimensão essencial e inalienável.

Ao tratar sobre o mínimo existencial e os direitos fundamentais, afirma que o direito às condições mínimas de uma vida com dignidade está inserido entre os direitos humanos, aparecendo explicitamente em alguns itens do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Refere que esse direito apresenta as características básicas dos direitos humanos, os quais chama de "direitos da liberdade", uma vez que:

[...] é pré-constitucional, posto que inerente à pessoa humana; constitui direito público subjetivo do cidadão, não sendo outorgado pela ordem jurídica, mas condicionando-a; tem validade *erga omnes*, aproximando-se do conceito e das consequências do estado de necessidade; não se esgota no elenco do art. 5º da Constituição nem em catálogo preexistente, é dotado de historicidade, variando de acordo com o contexto social. Mas é indefinível, aparecendo sob a forma de cláusulas gerais e de tipos indeterminados. (grifo do autor).¹⁷⁰

O citado autor faz, ainda, uma abordagem diferenciada quanto ao mínimo existencial, entendendo que este corresponde a um direito constitucional desde logo exigível.¹⁷¹ Esse mínimo está vinculado à "dimensão essencial e inalienável" da dignidade da pessoa humana, uma vez que:

Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as *condições iniciais de liberdade*. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. (grifo do autor).¹⁷²

Compreendendo o mínimo existencial atrelado aos direitos sociais, José Afonso da Silva relaciona esses direitos com a igualdade e a liberdade. Assim, os define como:

¹⁷⁰ TORRES, Ricardo Lobo. Mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

¹⁷¹ OLSEN, op. cit., p. 317.

¹⁷² TORRES, Ricardo Lobo. Mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

[...] prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. [...] valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.¹⁷³

Nesse sentido, Ana Carolina Lopes Olsen afirma que a fundamentalidade material do mínimo existencial, implícita no âmbito dos direitos sociais, deriva da relação existente entre estes e a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, o núcleo essencial de direitos sociais, que comporta o sentido de mínimo existencial, tem origem na ponderação de princípios, interesses e bens jurídicos conflitantes, a partir do postulado da proporcionalidade:

[...] esse núcleo pode ser identificado através de uma extensa carga argumentativa, que obriga o intérprete e o legislador a apresentar racionalmente a identificação de um núcleo intangível do direito fundamental social para determinado caso concreto.¹⁷⁴

Esclarece, ainda, que diversos juristas apresentam o mínimo existencial como fração basilar do direito fundamental social, fazendo, assim, diferenciação entre as teorias absoluta e relativa:

Aqueles que adotam a teoria absoluta do núcleo essencial o apresentam como mínimo absoluto e intangível em quaisquer hipóteses, e aqueles que adotam a teoria relativa defendem-no como essencial e intocável para determinado caso concreto, em virtude da aplicação da técnica da ponderação e do postulado da proporcionalidade.¹⁷⁵

Trazendo outra perspectiva, Diego Barnuevo entende que não se pode tributar a porção da renda que os sujeitos destinam inevitavelmente à satisfação de suas necessidades vitais, configurando-se claro limite ao poder de tributar. Tal obrigação de preservação do mínimo existencial está justificada pelos princípios da capacidade econômica e da igualdade em matéria tributária.¹⁷⁶

¹⁷³ SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 199.

¹⁷⁴ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 318-320.

¹⁷⁵ COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 95.

¹⁷⁶ BARNUEVO FABO, Diego. **La protección del mínimo existencial em el ámbito del I.R.P.F. apud** ESPOLADOR, Rita de C. Resquetti Tarifa; FURLAN, Alessandra Cristina. Algumas considerações sobre o mínimo existencial à luz da dignidade da pessoa humana. **Revista do Direito Privado da UEL**, Londrina, v. 1, n. 3, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Rita_e_Alessandra_Minimo_Existencial.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

Ademais, mínimo existencial teria a missão de preservar a função assistencial do Estado, conforme ensina Denise de Cássia Daniel.¹⁷⁷ Quer dizer, a tributação da renda necessária à manutenção dos indivíduos gera para o Estado o dever de cuidar dos cidadãos que não dispõem dos recursos necessários à própria subsistência.

Utilizando-se do direito comparado, Ruth Barros da Costa aponta a experiência alemã com a definição do mínimo existencial. Segundo essa autora, o debate jurídico-constitucional germânico acerca do tema levou em consideração o mínimo fisiológico e o mínimo sociocultural. O objetivo é conferir condições materiais mínimas para a existência digna e assegurar um mínimo de inserção na vida social, promovendo-se a igualdade. Quanto ao mínimo fisiológico, seu fundamento encontra-se no direito à vida e na dignidade da pessoa humana. E o mínimo sociocultural está fundamentado no princípio do Estado Social e da igualdade.¹⁷⁸

A noção de mínimo existencial foi muito disseminada na Alemanha, em especial após a Segunda Guerra Mundial.¹⁷⁹ A doutrina alemã era convergente na aceção de que o Estado Social teria o dever de garantir aos cidadãos a existência física com dignidade, chamado "mínimo social". Tal mínimo fora retirado do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à integridade física e à vida, todos positivados na Lei Fundamental. A partir dessa concepção a jurisprudência germânica passa a defender a garantia de um "mínimo vital".¹⁸⁰

Nesse ponto, Ingo Wolfgang Sarlet faz importante constatação. Defende que o conteúdo próprio do mínimo existencial não pode ser confundido com o chamado mínimo vital, uma vez que este se refere à garantia da vida humana sem necessariamente abarcar as condições para sobrevivência física digna. A título de exemplo, o jurista refere que "não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não é sequer de longe – o suficiente". Destaca que a interpretação do conteúdo do mínimo existencial como conjunto de garantias materiais para

¹⁷⁷ DANIEL, Denise de C. **O imposto sobre a renda das pessoas jurídicas e a compensação dos prejuízos fiscais** *apud* ESPOLADOR, Rita de C. Resquetti Tarifa; FURLAN, Alessandra Cristina. Algumas considerações sobre o mínimo existencial à luz da dignidade da pessoa humana. **Revista do Direito Privado da UEL**, Londrina, v. 1, n. 3, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Rita_e_Alessandra_Minimo_Existencial.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

¹⁷⁸ COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 94.

¹⁷⁹ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 315.

¹⁸⁰ KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado" *apud* OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 315.

uma vida com dignidade é a que tem prevalecido não só na Alemanha, mas na doutrina europeia em geral.¹⁸¹

Ademais, entende que a distinção entre o mínimo existencial fisiológico e o mínimo existencial sociocultural deve ser visto com reservas. Isto porque a limitação do conteúdo essencial do direito ao mínimo existencial a um mínimo fisiológico para garantir apenas as condições materiais mínimas de sobrevivência humana abre margem para a redução do mínimo existencial a um mero mínimo vital, no sentido de mera sobrevivência física.¹⁸²

Quanto ao sistema jurídico brasileiro, os juristas entendem que a ausência de previsão constitucional expressa para consagrar o direito geral à garantia do mínimo existencial não impede o reconhecimento deste direito. Ocorre que a Constituição Federal prevê, no elenco de princípios e objetivos da ordem constitucional econômica¹⁸³, o asseguramento à existência digna e outros direitos sociais.¹⁸⁴

Partindo do pressuposto que todos os princípios possuem conteúdo básico, Ana Paula de Barcellos¹⁸⁵ afirma que o mínimo existencial constitui o cerne do princípio da dignidade da pessoa humana, representando "o conjunto de prestações materiais essenciais sem as quais o indivíduo esse encontrará abaixo da linha da dignidade". No âmbito do mínimo existencial, a autora insere os direitos ao acesso à justiça, à saúde básica, à educação fundamental e à assistência no caso de necessidade, podendo ser demandados contra o Estado, por meio de tutela específica.

Além disso, o conceito de mínimo existencial encontra-se em constante evolução, pois acompanha os avanços econômico e social da comunidade em que se insere. Nesse sentido, não parece razoável admitir a acepção taxativa do mínimo existencial em um país de dimensões continentais e com tantos contrastes sociais e econômicos como o Brasil. Dessa forma, entende-

¹⁸¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 334.

¹⁸² *Ibid.*, p. 336.

¹⁸³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...]. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

¹⁸⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. *Ibid.*

¹⁸⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 96.

se que o mínimo existencial não pode ser uma categoria universal, senão variável, que se adapta à conjuntura em que será inserido.¹⁸⁶

Há divergências de entendimentos em relação conteúdo do mínimo existencial. Mesmo que seja admitido como direito fundamental, o mínimo existencial possui caráter variável no tempo e no espaço. Sendo assim, faz-se necessário considerar os padrões e o desenvolvimento econômico, social e cultural de cada país, para que seja possível identificar quais são as condições mínimas indispensáveis à garantia de uma vida com dignidade.

Em casos judicializados, há autores que defendem a ausência de conteúdo específico do mínimo existencial e que os limites devem ser estabelecidos pelas circunstâncias fáticas e necessidades de cada indivíduo. Por outro lado, há a corrente com entendimento de que o conteúdo do mínimo existencial, apesar de variar no tempo e no espaço, "pode ser especificado com base em um elenco preferencial, fixado a partir de elementos extraídos de cada sistema constitucional positivo, em um contexto delimitado temporalmente".¹⁸⁷

A doutrina brasileira alinha-se à corrente que defende a delimitação da essência do mínimo existencial a partir da análise do caso concreto. Essa doutrina sustenta que cada indivíduo, ainda que inserido na mesma conjuntura histórica e temporal, pode apresentar necessidades heterogêneas. Os adeptos dessa corrente buscam indicativos mínimos para balizar a averiguação das condições materiais de existência digna de cada caso concreto.

Contudo, embora a doutrina majoritária adote a concepção de que o conteúdo do mínimo existencial deve ser definido em cada caso concreto, há quem critique tal posicionamento. O principal contraponto fundamenta-se na ideia de que a adoção de conceito aberto de mínimo existencial é suscetível a variações de interpretação em prejuízo à "funcionalidade operacional do instituto".

A justificativa é de que a adesão a conceito vasto prejudica a funcionalidade do mínimo existencial como critério de definição das prestações materiais que o Poder Judiciário não pode recusar.¹⁸⁸ Nessa perspectiva, Ana Paula de Barcellos observa que,

[...] se o critério para definir o que é exigível do Estado em matéria de prestações de saúde for a necessidade de evitar a morte, a dor ou o sofrimento físico, simplesmente não será possível definir coisa alguma, uma vez que 'é

¹⁸⁶ COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás. p. 96.

¹⁸⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 40, p. 90-141, ago./out. 2013.

¹⁸⁸ Ibid.

exatamente para tentar evitar a morte, a dor ou o sofrimento, que elas foram desenvolvidas'.¹⁸⁹

A defesa é no sentido de que o conteúdo do mínimo existencial deve ser delimitado, a fim de vedar a inserção de qualquer prestação estatal destinada à satisfação de um direito social. Isto porque um critério ampliativo causa retrocesso haja vista a impossibilidade de se exigir judicialmente toda e qualquer prestação relacionada ao mínimo existencial.¹⁹⁰

Coadunando com a primeira corrente citada, Andreas Krell afirma que:

[...] o referido 'padrão mínimo social' para sobrevivência incluirá sempre um atendimento básico e eficiente de saúde, o acesso à uma alimentação básica e vestimentas, à educação de primeiro grau e a garantia de uma moradia; o conteúdo concreto desse mínimo, no entanto, variará de país para país.¹⁹¹

Alinham-se a esse pensamento Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana F. Figueiredo, afirmando que não possível estabelecer rol taxativo de elementos básicos do mínimo existencial, pois esta definição deve ser analisada em cada caso concreto. Defendem que o núcleo essencial do mínimo existencial não é o mesmo em cada direito social, o que requer a contextualização e interpretação "tópico e sistemática".¹⁹²

Nesse mesmo sentido, Robert Alexy sustenta que o mínimo existencial está atrelado à dignidade humana e é verificável por meio da ponderação baseada no caso concreto. Além disto, o mínimo existencial é regra constitucional que resulta da ponderação dos princípios da dignidade humana e da igualdade real, posto que "[...] o programa minimalista tem como objetivo garantir ao indivíduo o domínio de um espaço vital e de um status social mínimo".¹⁹³

Por sua vez, na obra "A Eficácia dos Direitos Fundamentais", Ingo Wolfgang Sarlet, aponta a imprescindibilidade de determinadas prestações materiais previstas nos direitos

¹⁸⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata *apud* HACHEM, Daniel Wunder. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 40, p. 90-141, ago./out. 2013.

¹⁹⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 40, p. 90-141, ago./out. 2013.

¹⁹¹ KRELL, Andreas J. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado" *apud* OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 316.

¹⁹² SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 93.

¹⁹³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 502.

fundamentais à assistência social, à saúde, à moradia, ao salário mínimo e à previdência social. Nesse sentido, tais direitos seriam exigíveis diretamente do Judiciário, afirmando o autor que:

[...] há como sustentar que, na base dos quatro direitos sociais expressamente consagrados pelo nosso Constituinte, se encontra a necessidade de preservar a própria vida humana, não apenas na condição de mera sobrevivência física do indivíduo (aspecto que assume especial relevância no caso do direito à saúde), mas também de uma sobrevivência que atenda aos mais elementares padrões de dignidade [...].¹⁹⁴

Entende, ainda, que o objeto do conteúdo do mínimo existencial deve manter relação com a "compreensão constitucionalmente adequada do direito à vida e da dignidade da pessoa humana como um princípio constitucional fundamental". Isto porque a dignidade humana somente estará garantida quando vida saudável for assegurada a todos, indistintamente.¹⁹⁵

A definição de necessidades básicas do ser humano é buscada por Vincenzo Demetrio Florenzano¹⁹⁶, a partir da relação com o salário mínimo. Esse autor sustenta que, para as classes menos favorecidas, é mais válido estabelecer um mínimo social ao invés de um salário mínimo conforme propõe a nossa Constituição Federal.¹⁹⁷

Ocorre que o salário mínimo jamais será capaz de atender às necessidades básicas de um trabalhador, muito menos de sua família, haja vista que, seguindo sua lógica financeira, o mercado nunca pagará a esse indivíduo o valor maior do que ele adiciona à produção. Por esse motivo, afirma o autor que o mínimo social, integrado pelo salário pago pela iniciativa privada e pelas transferências eventualmente pagas pelo Estado, atenderia de melhor forma às necessidades vitais de um ser humano.¹⁹⁸

¹⁹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 5. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 312-313.

¹⁹⁵ Id., Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 336.

¹⁹⁶ FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo: uma abordagem transdisciplinar *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 97.

¹⁹⁷ Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

¹⁹⁸ FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. Justiça social, mínimo social e salário mínimo: uma abordagem transdisciplinar *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 98.

Quanto ao conceito de mínimo existencial, Antônio Carlos Wolkmer entende que está ligado com a teoria das necessidades humanas, pois "não há dúvida de que a situação de privação, carência e exclusão constituem a razão motivadora e a condição de possibilidade do aparecimento de direitos. Os direitos objetivados pelos sujeitos coletivos expressam a intermediação entre necessidades, conflitos e demandas".

Atento às particularidades dos países do chamado terceiro mundo, como o Brasil, o mesmo autor destaca a importância dos direitos fundamentais sociais. Analisando a conjuntura das periferias do País, aponta que as reivindicações das classes populares incidem em direito à vida, direitos básicos de existência e vivência com dignidade. Sustenta que são direitos relacionados às "necessidades sem as quais não é possível 'viver como gente': trabalho, remuneração suficiente, alimentação, roupa, saúde, condições infraestruturais (água, luz, etc.) educação, lazer, repouso, férias, etc.". ¹⁹⁹

Aponta, também, que a definição do núcleo essencial do mínimo existencial pode variar, haja vista a existência de determinadas prestações materiais, que são fundamentais para a manutenção da vida humana digna, que o legislador Constituinte atribuiu ao Estado encargo de provê-las. Sendo assim, segundo Ana Carolina Lopes Olsen, toda vez que a vida humana estiver em perigo, pode-se recorrer ao mínimo existencial. ²⁰⁰

Vale destacar que, como prestações materiais imprescindíveis para garantir uma vida digna, o mínimo existencial tem sido identificado como núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. Dessa forma, está protegido contra qualquer intervenção que possa advir, tanto da sociedade como do poder do Estado. ²⁰¹

Em um Estado Democrático de Direito se exige o asseguramento do mínimo existencial em sua dimensão máxima. E, entre as questões mais complexas sobre isso, está a definição da quantificação em virtude da dificuldade de se medir a qualidade de vida. Essa dificuldade gera tensão entre a qualidade e a quantidade no âmbito do mínimo existencial. Isso porque, segundo afirma Ricardo Lobo Torres ²⁰², o mínimo existencial deixa de apresentar apenas a questão

¹⁹⁹ WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos políticos, cidadania e a teoria das necessidades. Revista de Informação Legislativa *apud* OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 315-316.

²⁰⁰ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 318.

²⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 337.

²⁰² TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial** *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 95.

ligada aos aspectos qualitativos da definição de interesses fundamentais para abranger, também, os aspectos quantitativos de uma qualidade de vida mensurável.²⁰³

Nesse sentido Clémerson Merlin Clève afirma que:

[...] os direitos sociais não têm a finalidade de dar ao brasileiro, apenas, o mínimo. Ao contrário, eles reclamam um horizonte eficaz progressivamente mais vasto, dependendo isso apenas do comprometimento da sociedade e do governo e da riqueza produzida pelo país. [...] os direitos sociais, o princípio da dignidade humana, o princípio da socialidade (deduzível da Constituição que quer erigir um Estado democrático de direito) autorizam a compreensão do mínimo existencial como obrigação estatal a cumprir e, pois, como responsabilidade dos poderes públicos.²⁰⁴

Ocorre que a cidadania exige o necessário e não o mínimo, pois as políticas sociais mínimas não são capazes de emancipar socialmente os indivíduos destinatários. Sendo assim, é imprescindível considerar o mínimo existencial como o mínimo necessário de acordo com a dignidade humana, e não apenas o mínimo dos mínimos.²⁰⁵

É fato que a garantia efetiva da existência digna pressupõe mais do que a simples garantia de sobrevivência física, pois se situa além do marco da pobreza absoluta. Ingo Wolfgang Sarlet aponta o ensinamento de Heinrich Scholler, segundo o qual a dignidade da pessoa humana somente estará assegurada "quando for possível uma existência que permita a plena fruição dos direitos fundamentais, de modo especial, quando seja possível o pleno desenvolvimento da personalidade".²⁰⁶

Entre as mais diferentes conceituações estabelecidas para o mínimo existencial, é possível perceber pontos comuns: está representado pelo núcleo essencial dos direitos sociais e do princípio da dignidade da pessoa humana; está fundamentado nos princípios da igualdade, da liberdade e da preservação da vida humana que, para sobreviver, exige respeito aos padrões elementares e desejáveis de dignidade.²⁰⁷

²⁰³ COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 95.

²⁰⁴ CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos sociais *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 96-97.

²⁰⁵ COSTA, *op. cit.*, p. 97.

²⁰⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 333.

²⁰⁷ COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 98-99.

Ao exigir vida digna, o mínimo existencial vincula-se às clássicas liberdades públicas e ao direito de igualdade, pois defende igualdade no âmbito do desenvolvimento econômico-social de determinada comunidade. E mais: a existência de paradigma mínimo é dever do Estado, possibilitando avanços gradativos e sem admitir retrocessos sociais. Esse paradigma está previsto na Constituição e pode ser definido como o acesso à educação fundamental, à saúde básica, à assistência e o acesso à justiça, como defende Ana Paula de Barcellos.²⁰⁸

A relação que deve existir entre liberdades e igualdades, para garantir o mínimo existencial, é muito bem explicada por Antonio-Enrique Perez Luño, o qual entende que:

[...] as liberdades públicas, que supõem concreções da liberdade, e os direitos sociais, enquanto especificações da igualdade, integram-se profunda e simultaneamente. Porque a liberdade sem igualdade não conduz à sociedade livre e pluralista, senão à oligarquia, é dizer, à liberdade de alguns e à não-liberdade de muitos.²⁰⁹

Para Ingo Wolfgang Sarlet não há como estabelecer, de modo taxativo, um rol de elementos centrais do mínimo existencial, pois há um elenco fechado de "posições subjetivas negativas e positivas correspondentes ao mínimo existencial". Ademais, é vetada a própria fixação de valores certos para prestações a satisfazer o mínimo existencial, especialmente quando não há previsão da possibilidade de adequação às exigências concretas do beneficiado. Nesse viés, os elementos constituintes do mínimo existencial exigem análise com base nas necessidades particulares de cada indivíduo e de sua família. Isto, contudo, não impede de relacionar um rol de conquistas já concretizadas e que servem como guia para o intérprete sem excluir outras possibilidades.²¹⁰

Conforme já mencionado, o reconhecimento da garantia ao mínimo existencial não depende de expressa previsão constitucional, posto que é derivada da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana. Na jurisdição pátria, ainda que não previsto expressamente na Constituição Federal, o mínimo existencial está abrangido pelos direitos sociais específicos, os quais apresentam algumas dimensões do mínimo existencial. Não se pode reduzir os direitos sociais a mera concretização e garantia do direito ao mínimo existencial. E, de acordo com os

²⁰⁸ Ibid., p. 99.

²⁰⁹ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Los derechos fundamentales *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011. p. 99.

²¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 338.

ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet, a previsão de direitos sociais não retira do mínimo existencial a condição de direito-garantia fundamental autônomo e nem desloca o dever de "interpretar os demais direitos sociais à luz do próprio mínimo existencial".²¹¹

Até aqui dedicou-se ao estudo do estado social e dos direitos fundamentais sociais. Os pontos abordados apontam a formação e a transformação do Estado até o modelo atual, indicando seus sucessos e fracassos. Por meio desta análise, foi possível verificar a evolução das preocupações e questões sociais, tendo especial destaque a consolidação dos direitos fundamentais sociais. Diante do objetivo do presente trabalho, foi dado enfoque àqueles princípios que são pilares da busca pela redução da pobreza e das desigualdades, quais sejam a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a igualdade material.

Conforme visto, a dignidade da pessoa humana ocupa espaço central no ordenamento jurídico brasileiro e mundial, tendo em vista que é elemento inerente a todo ser humano e fundamento do Estado Democrático de Direito, colocando o Estado a serviço de sua sociedade. É dever do Direito, ademais, oferecer tratamento equivalente, por meio da isonomia, e, ao mesmo tempo, oferecer tratamento diferenciado, a fim de promover a igualdade. E o novo modelo constitucional está cada vez mais voltado à igualdade material, em detrimento da formal.

Por fim, foi analisada a ideia de mínimo existencial, que se caracteriza por ser o núcleo essencial de direitos para a sobrevivência física do indivíduo e para a fruição dos direitos fundamentais. Sua delimitação, contudo, gera muita divergência, sendo objeto de estudo de diversos doutrinadores. O consenso, sobre o ponto, surge na necessidade do Estado de garantir e proteger o mínimo existencial, com base no princípio da dignidade humana e a fim de promover o desenvolvimento da sociedade. O desenvolvimento da sociedade a partir da redução das desigualdades, contudo, exige estudo das origens, causas e características do fenômeno da pobreza – e da má distribuição de renda – tendo em vista ser a externalização do contraste social mundial, que será objeto do capítulo a seguir.

²¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 337.

3 A POBREZA E A POBREZA EXTREMA

O presente capítulo, em sua primeira parte, objetiva a compreender o fenômeno da pobreza a partir da análise de seu surgimento, suas causas e sua evolução conceitual ao longo da história e sua segunda parte está voltada a análise de aspectos específicos deste fenômeno nos países americanos e caribenhos.

3.1 ASPECTOS DA POBREZA

A análise das causas, do surgimento e do desenvolvimento da pobreza auxilia correta compreensão do fenômeno da pobreza. Tal estudo é imprescindível, tendo em vista que conhecer suas origens é fundamental para que se possa buscar e propor medidas destinadas a redução das desigualdades sociais. Ademais, dedica-se a apontar as formas corretas para a medição da pobreza, com a intenção de indicar a situação atual dos países latino-americanos e caribenhos.

3.1.1 Definições do Conceito de Pobreza

Até o final da idade moderna, a grande maioria da população habitava na área rural e era considerada pobre, com exceção de governantes e proprietários de terras. Ademais, os níveis de renda eram parecidos e a diferença entre ricos e pobres era pequena, tendo em vista que todos eram pobres. A partir do início da Idade Contemporânea, durante o "período do crescimento econômico moderno", contudo, a população mundial multiplicou-se por seis, enquanto a *renda per capita* mundial média foi multiplicada por nove. Na Europa Ocidental, a renda cresceu quinze vezes, nos Estados Unidos vinte e cinco vezes e o Produto Mundial Bruto (PMB) cresceu 49 vezes.²¹²

A investigação científica sobre a pobreza surgiu a partir da Revolução Industrial, em virtude da necessidade de compreender suas causas e medi-la. O primeiro conceito atribuía à pobreza a noção de "subsistência" como "critério da renda necessária para a sobrevivência exclusivamente física do indivíduo [...]". Posteriormente, essa definição foi ampliada, considerando a diversidade de carências sofridas, e a pobreza passou a ser conceituada como deficiência de atender as "necessidades básicas". A partir dessa concepção, houve

²¹² MADDISON *apud* SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 40-41.

desdobramentos como "privação relativa", no sentido de que "a pobreza deve ser definida socialmente". E, também, como "privação de capacidades" envolvendo discussões nos "campos da justiça social, da política, das desigualdades e da subjetividade". Com base na evolução desses conceitos, hodiernamente, a pobreza é analisada como "fenômeno multidimensional e complexo, que concerne a situações em que as necessidades humanas não são suficientemente satisfeitas e em que diferentes fatores estão interligados".²¹³

A definição de pobreza, atribuída pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é no sentido de que se refere à incapacidade de as pessoas viverem uma vida tolerável. Isto significa ter vida longa e saudável, com educação e desfrutar de nível de vida com respeito à liberdade política, aos direitos humanos, à segurança, ao trabalho produtivo e bem remunerado e à participação da vida em comunidade.²¹⁴

No entendimento de Paul Spicker, o termo "pobreza" tem diversos significados como "necessidade", "padrão de vida", "insuficiência de recursos", "carência de segurança básica", "múltiplas privações", "exclusão", "desigualdade", "dependência" e "sofrimento inaceitável".²¹⁵ Contudo, Juan Carlos Feres e Xavier Mancero entendem que nem todos esses significados podem ser aplicados em qualquer situação, pois a maioria dos estudos econômicos foca a pobreza com o sentido de "necessidade", "padrão de vida" e "insuficiência de recursos".²¹⁶

Segundo Jeffrey Sachs quanto à definição, há três graus de pobreza: a extrema ou absoluta; a moderada; e a relativa. Por pobreza extrema, absoluta ou miséria, entende que as famílias não têm os recursos necessários à satisfação das "necessidades básicas de sobrevivência" e sofrem "fome crônica", falta de acesso à saúde, água potável, saneamento básico, educação, habitação digna [...], e que "só ocorre nos países em desenvolvimento". A pobreza moderada é entendida como satisfação das necessidades básicas, "mas com muita dificuldade". E a pobreza relativa é definida como a renda familiar inferior em relação à renda média nacional, não possibilitando acesso aos "privilégios da mobilidade social ascendente".²¹⁷

²¹³ CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília, DF: IPEA, 2008. p. 7. (Texto para discussão, n. 1332). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf>. Acesso: 10 jun. 2016.

²¹⁴ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 9. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

²¹⁵ SPICKER *apud* FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 7. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

²¹⁶ FERES; MANCERO. op. cit., p. 9.

²¹⁷ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 34.

Para Sonia Rocha, a pobreza absoluta foi entendida como "não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital". No entanto, para Peter Townsend "tanto pobreza como subsistência são conceitos relativos, só podendo ser definidos em relação aos recursos materiais e emocionais disponíveis numa determinada época aos membros de uma dada sociedade ou de diferentes sociedades".²¹⁸

Na visão de Amartya Sen, economista indiano vencedor do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas de 1998, ao dissertar sobre os requisitos do conceito de pobreza, entende que:

Às pessoas não se deve permitir chegar a ser tão pobres de modo a ofender ou causar dor à sociedade. Não é tanto a miséria ou os sofrimentos dos pobres, mas o desconforto e o culto para a comunidade que resulta crucial para esta concepção da pobreza. A pobreza é um problema na medida em que os baixos rendimentos criam problemas para aqueles que não são pobres.²¹⁹

Na percepção do citado economista, "Viver na pobreza pode ser triste, mas 'ofender ou causar dor à sociedade' criando 'problemas a quem não é pobre' parece ser a verdadeira tragédia". Nesse sentido, ensina que para conceituar a pobreza é necessário estabelecer critérios que definam "quem deve estar no centro de nosso interesse".²²⁰

Dessa forma, percebe-se que o conceito de pobreza foi desenvolvido ao longo do tempo, recebendo as mais variadas interpretações, não podendo ser analisado distante da realidade socioeconômica e histórica em que se insere. A convergência de definições, entretanto, está na ideia de que a pobreza é conceito negativo, no sentido de *ausência* de determinadas condições consideradas indispensáveis para uma vida digna. Estabelecer quais são essas condições, contudo, é o desafio da doutrina.

3.1.1.1 Pobreza como Falta de Subsistência:

A Linha de Pobreza foi utilizada pela primeira vez pelo nutricionista Benjamin Seebohm Rowntree, ao estudar a pobreza na cidade York, Inglaterra, por meio da qual foram estabelecidos parâmetros de renda de acordo com as características de cada família. Dessa forma, a linha de pobreza foi definida como a renda necessária para obtenção do "mínimo

²¹⁸ TOWNSEND *apud* ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 11-14.

²¹⁹ REIN *apud* SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Revista Comercio Exterior**, México, v. 42, n. 4, p. 2. 1992. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

²²⁰ SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Revista Comercio Exterior**, México, v. 42, n. 4, p. 2. 1992. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

meramente necessário à manutenção da eficiência física". A renda, como critério de pobreza, estabelece um "valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de determinada população". Quando esse valor se refere às necessidades nutricionais, denomina-se "linha de indigência ou de pobreza extrema". Por outro lado, quando o valor monetário se refere às necessidades mais amplas, denomina-se "linha de pobreza".

As linhas supracitadas são utilizadas para identificar, por meio da renda, as pessoas consideradas indigentes das não-indigentes; e as consideradas pobres das não-pobres. Assim, são consideradas pobres as pessoas com renda cujo valor seja menor daquele definido para a linha da pobreza e insuficiente para prover as necessidades mínimas de determinada região. E são consideradas indigentes as pessoas cuja renda é insuficiente para atender às necessidades nutricionais.²²¹

A partir de comparativos observados por Maddison, nos últimos duzentos anos a distância proporcional da renda *per capita* entre países pobres e ricos do mundo pulou de 1 x 4 para 1 x 20. Em outras palavras: em 1820 cada U\$1 em poder dos países pobres correspondia a U\$4 em poder dos países ricos; atualmente essa distância aumentou, assustadoramente, para U\$1 a cada U\$20. Isto é, se dividirmos a renda mundial pelo número de pessoas do planeta, concluiremos que, enquanto a renda *per capita* da África é de U\$1, a dos Estados Unidos é de U\$20. Esses números evidenciam a abissal desigualdade nos "níveis de bem-estar econômico" existente no mundo.²²²

Para Juan Carlos Feres e Xavier Mancero, as Linhas de Pobreza consideram pobre a pessoa que não dispõe de recursos financeiros ou consumo suficientes para manter o nível de vida considerado mínimo. Além disso, permitem identificar o custo das necessidades básicas, as quais se relacionam com a definição de "padrão de vida".²²³

Segundo Sonia Rocha, é adequada a utilização de Linha de Pobreza absoluta, que considera a cesta alimentar básica, para identificar as populações pobres e extremamente pobres, destinatárias de "políticas públicas específicas". Mas alerta que isso não basta para avaliar o estado nutricional dessas pessoas.²²⁴

²²¹ ROWNTREE *apud* ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13.

²²² MADDISON *apud* SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 42.

²²³ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 10. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

²²⁴ ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 17.

Para o cálculo das Linhas de Pobreza, Juan Carlos Feres e Xavier Mancero entendem que há dois métodos: o direto e o indireto. O primeiro considera pobre a pessoa que não tem suas necessidades básicas como moradia, saúde, educação e alimentação atendidas. Isto é, o método direto "relaciona o bem-estar com o consumo efetivamente realizado". E o segundo considera pobre a pessoa que não possui os recursos suficientes para atender suas necessidades básicas, pois "avalia o bem-estar por meio da capacidade de consumo". Contudo, em relação aos indicadores de bem-estar, tanto o método direto quanto o indireto, revelam classificação de pobreza não compatível. Ocorre que pelo método "direto" a pessoa é considerada pobre mesmo que tenha condições de satisfazer todas as suas necessidades. E pelo método "indireto" a pessoa é considerada "não-pobre" mesmo que não tenha condições de satisfazer todas as suas necessidades básicas.

Por tais razões os citados autores apresentam diversas metodologias para estabelecer as Linhas de Pobreza, que são: o método do consumo calórico, o método do custo das necessidades básicas, o método relativo e o método subjetivo. Quanto ao método do consumo calórico, considera-se a renda necessária para custear a satisfação calórica medida a partir de estudos nutricionais. E em relação ao método do custo das necessidades básicas, considera-se a satisfação efetiva de uma necessidade. Dessa forma, para definir a Linha de Pobreza, observa-se o custo de aquisição da cesta básica de consumo de bens e serviços.

Nesse sentido, Juan Carlos Feres e Xavier Mancero entendem que o método "direto" é alternativa metodológica à medição da pobreza por meio de linhas. A justificativa é que o método direto compreende a medição da pobreza por meio das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) e do Índice de desenvolvimento humano (IDH). A medição da pobreza por meio das Necessidades Básicas Insatisfeitas, que são comuns dentre os países que adotam esse método, verifica a satisfação de várias necessidades estabelecidas, tais como: a superlotação; a habitação inadequada; o abastecimento de água inadequado; a falta de serviço sanitário básico; a evasão de crianças em idade escolar; e o indicador indireto da capacidade econômica.²²⁵

3.1.1.2 Pobreza como Não Atendimento das Necessidades Básicas:

Quanto ao significado de pobreza como "necessidade", Juan Carlos Feres e Xavier Mancero entendem que pode ser interpretada como a falta de recursos para adquirir os bens e

²²⁵ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 15-24. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

serviços necessários à sobrevivência humana em sociedade. O segundo significado como "padrão de vida" refere-se às privações sofridas por pessoas que vivem com menos recursos que outras. E o terceiro significado de pobreza, entendido como "insuficiência de recursos", refere-se à carência de meios para adquirir o que indivíduo necessita para viver. Com base nesses significados, os autores concluem que a interpretação de pobreza como satisfação das "necessidades" não é suficiente para que a pessoa deixe de ser pobre, porque as privações podem ser satisfeitas por outros recursos que não lhe são próprios.²²⁶

A abordagem da pobreza por meio das necessidades básicas não satisfeitas, segundo Rocha, opõe-se à abordagem da linha de pobreza porque abandona a renda como indicador-chave, pois não este é suficiente para revelar resultados efetivos em relação à qualidade de vida das pessoas. Além disso, a abordagem das necessidades básicas estabelece objetivos e mede resultados para a sociedade como um todo. E, mais do que isso, enfatiza as características multidimensionais da pobreza, abrangendo nutrição, saúde, educação, habitação e saneamento básico.²²⁷

3.1.1.2.1 Pobreza como Privações Relativas

De acordo com Sonia Rocha, com o fim da segunda guerra mundial os países desenvolvidos perceberam o problema da "sobrevivência de grupos desprivilegiados em resposta ao discurso essencialmente triunfalista dos políticos". Com isso, enfatizou-se o "caráter relativo da noção de pobreza" a qual é identificada com base na renda média da população avaliada, desvinculando-se do nível de bem-estar proporcionado.²²⁸

O método relativo está ligado à interpretação de pobreza como "insuficiência de recursos", pois a satisfação de necessidades específicas é irrelevante. O que importa, na realidade, é que os recursos disponíveis permitam levar uma "forma de vida aceitável" de acordo com os padrões sociais preponderantes.²²⁹

Segundo o economista Amartya Sen, a utilização do método relativo para definir a linha da pobreza é mais adotado pelos países desenvolvidos. E esse método teria surgido como resposta à obsolescência dos estudos existentes na metade do século passado, os quais

²²⁶ Ibid., p. 9-10.

²²⁷ ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 20.

²²⁸ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 11-14. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20mediccion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20mediccion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

²²⁹ Ibid., p. 10.

utilizavam a linha da pobreza de forma absoluta em relação a bens e não refletiam as novas necessidades humanas trazidas pelo tempo.²³⁰

Na União Europeia, convencionou-se que a linha de pobreza relativa é a renda menor que 60% do rendimento médio nacional por adulto, que, em 2013, correspondia a 411,42 euros ao mês.²³¹ No entanto, como afirma Sonia Rocha, "a linha de pobreza portuguesa tem valor cerca da metade do da França o que significa que um indivíduo não pobre em Portugal poderia ser classificado como pobre na França".²³²

Sob o enfoque relativo, para Juan Carlos Feres e Xavier Mancero, o sustento refere-se ao fato da pessoa perceber seu próprio bem-estar em relação ao bem-estar de seus semelhantes. À medida que a riqueza de uma sociedade aumenta, os padrões sociais são mais altos e exigem renda cada vez maior. Portanto, segundo esse critério, a medição da pobreza de certa pessoa depende da renda de seu grupo social de referência. Tal fato influenciou a análise da pobreza compreendida como espécie do gênero Desigualdade na distribuição de renda.²³³

A medição da pobreza com foco na renda tem se mostrado de difícil aplicação em virtude das especificidades de cada país. Por essa razão, o Banco Mundial, que chegou a utilizar a linha de pobreza absoluta, passou a adotar a Linha de Pobreza atualizada com base na renda diária de U\$ 1,90 por pessoa.²³⁴

Contudo, a utilização da renda como indicador de bem-estar não é suficiente para revelar as reais necessidades em termos de aplicação de políticas públicas destinadas à redução da pobreza e das desigualdades. Por essa razão, surgem os indicadores sociais e os indicadores de necessidades básicas insatisfeitas que, muito além da sobrevivência física humana, compreendem educação, saneamento básico, e habitação, dentre outras. Tais indicadores devem considerar a realidade local sob pena de determinado critério não ser útil para identificar a pobreza.²³⁵

²³⁰ SEN *apud* FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 21. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

²³¹ FROMMHOLD, Eduarda. Pobreza dispara com mudança de critérios do Banco Mundial. **Diário de Notícias**, Lisboa, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.dn.pt/economia/dinheiro-vivo/interior/pobreza-dispara-com-mudanca-de-criterios-do-banco-mundial-4797642.html>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²³² ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 14.

²³³ FERES; MANCERO, *op. cit.*, p. 11.

²³⁴ BANCO MUNDIAL. O Banco Mundial prevê que a pobreza global caia abaixo de 10% pela primeira vez; obstáculos importantes permanecem na meta de erradicação da pobreza até 2030. **Comunicado à Imprensa**, Washington, 4 out. 2015. Disponível em: <www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²³⁵ ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 18-19.

A medição da pobreza, segundo Amartya Sen, que considera "exercício descritivo que avalia as dificuldades das pessoas em termos dos padrões prevalentes" é não ético porque os fatos se referem ao que é considerado como privação, seja relativa ou absoluta, e não diretamente com as políticas recomendadas. E conclui que a pobreza é privação, mas considera que, como concepção da pobreza, a privação relativa é incompleta. Quanto ao enfoque biológico, embora necessite de importante reformulação, é aceito e se relaciona com o "núcleo irreduzível de privação absoluta, mantendo os problemas da morte por inanição e a fome no centro do conceito de pobreza".²³⁶

3.1.1.2 Pobreza como Privação de capacidades

Ao dissertar sobre a Ideia de Justiça, Amartya Sen escreveu que as pessoas têm razão de interessar-se na liberdade real de poder "escolher entre diferentes estilos e modos de vida" que querem levar. E, sendo assim, as pessoas poderiam usar essa liberdade para "melhorar muitos objetivos que não são parte de nossas próprias vidas em um sentido restrito [...]".²³⁷

Isso porque a "riqueza não é algo que valorizamos em si mesmo", pois ela não serve como "bom indicador do tipo de vida que podemos alcançar". Amartya Sen ensina que, quando se julga as vantagens que umas pessoas "têm em relação a outras", é necessário observar as "capacidades totais" usufruídas. Isto significa dizer que a avaliação da pobreza deveria basear-se nas capacidades humanas ao invés da renda e riqueza, as quais estão centradas em recursos financeiros. Ocorre que a "ideia da capacidade está ligada à liberdade substantiva", pois possibilita a escolha da "aptidão real" que a pessoa deseja desenvolver. E, explica por que:

A abordagem se concentra nas vidas humanas, e não apenas nos recursos que as pessoas têm, na forma de posse ou usufruto de comodidades. Renda e riqueza são muitas vezes tomadas como o principal critério do êxito humano. Ao propor um deslocamento fundamental do foco de atenção, passando dos meios de vida para as oportunidades reais de uma pessoa, a abordagem das capacidades visa a uma mudança bastante radical nas abordagens avaliativas, padrão amplamente utilizado em economia e ciências sociais.²³⁸

²³⁶ SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Revista Comercio Exterior*, México, v. 42, n. 4, p. 6-7, 1992. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

²³⁷ Id. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 194.

²³⁸ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 215.

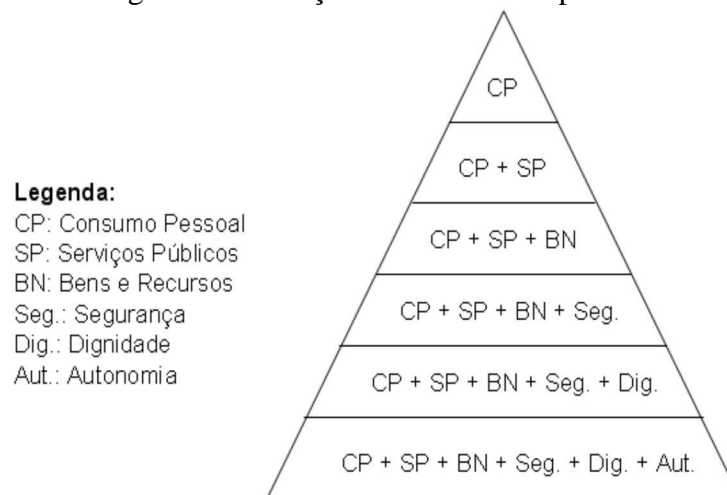
Seguindo essa linha de raciocínio, Amartya Sen aborda a pobreza como privação de capacidade e reforça que, a medição da pobreza por meio do critério "baixa renda", não é suficiente para identificá-la. A consequência disso é que a "pobreza real [...] pode facilmente ser muito mais intensa do que podemos deduzir dos dados sobre a renda".²³⁹

3.1.1.2.3 Pobreza como Privações multidimensionais

Para Ana Luiza Machado de Codes, o moderno conceito de pobreza compreende múltiplas dimensões relacionadas com fatores sociais e econômicos. Observa que as "privações materiais" se manifestam por meio dos "baixos rendimentos" e baixos "níveis de consumo" cujas consequências são "a má nutrição e habitação de baixa qualidade". As camadas mais pobres da pirâmide social têm pouco acesso a "bens produtivos e a serviços públicos básicos, assim como ao mercado de trabalho, e as precárias condições de saúde e educação, além dos problemas de discriminação de sexo, restringindo-lhes o potencial de obtenção de renda". Por causa de tais fatores "a pobreza pode ser uma armadilha mais social que econômica, o que se desdobra ainda em sentimentos de vulnerabilidade e insegurança".²⁴⁰

A partir de seus estudos, Ana Luiza Machado de Codes nos apresenta a evolução dos conceitos de pobreza, por meio do seguinte gráfico:

Figura 1 - Evolução do conceito de pobreza



Fonte: Codes.²⁴¹

²³⁹ Ibid., p. 217.

²⁴⁰ CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília, DF: IPEA, 2008. p. 28. (Texto para discussão, n. 1332). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

²⁴¹ CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Brasília, DF: IPEA, 2008. p. 27. (Texto para discussão, n. 1332). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

A observação de Ana Luiza Machado de Codes é de que a análise da pobreza sob os aspectos de múltiplas dimensões abrange a carência social e econômica, bem como aspectos subjetivos relacionados aos "sentimentos de falta de dignidade e de autoconfiança". E destaca que a subjetividade, caracterizadora da análise da pobreza sob o enfoque multidimensional, apresenta sérias dificuldades quando comparada a aspectos objetivos como renda e consumo, pois há importante perda de informações.²⁴²

Portanto, percebe-se que, embora o termo pobreza tenha definições diversas, o critério de avaliação do bem-estar social é calculado com base nos recursos disponíveis, dentre os quais se encontra a renda. E, embora os países da América Latina e do Caribe adotem metodologias distintas, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) realiza estimativas que possibilitam maior grau de comparabilidade, baseando-se nos micro dados fornecidos pelos países analisados. O método de avaliação da Linha de Pobreza adotado pela CEPAL considera parâmetros baseados em estimativas de renda e gasto com os bens que compõem a cesta básica de alimentos.²⁴³

3.1.2 As Causas da Pobreza

As desigualdades sociais existentes entre países ricos e pobres decorrem do nível de desenvolvimento econômico. A grande distância de crescimento existente entre esses países tem origem: na pobreza que paralisa a economia; na escassez de recursos naturais; na fragilidade na governança/carência de financiamento da infraestrutura; nas barreiras culturais e geopolíticas; na ausência de inovação; e no crescimento demográfico. A conjugação desses fatores fez com que surgisse a pobreza extrema, pois a paralisia econômica ocorre em virtude da impossibilidade de se acumular o capital necessário para sair dessa situação, haja vista que a renda permite unicamente a precária sobrevivência humana.

A escassez de recursos naturais, por outro lado, refere-se à ausência de costa marítima e rios navegáveis para utilização como meios de transportes, o que torna o meio de transporte terrestre ou aéreo se torne muito mais caro que o transporte lacustre. Os recursos naturais escassos em relação à fertilidade da terra e as intempéries afetam severamente a produção de alimentos. Além disso, a ineficiência pública na gestão fiscal acarreta falta dos recursos

²⁴² Ibid., p. 28.

²⁴³ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 18. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

financeiros necessários ao investimento em infraestrutura e serviços sociais básicos. E mais, a inflexibilidade das normas culturais criam obstáculos para o avanço do desenvolvimento educacional, político e econômico.

Há, também, questões geopolíticas que impõem barreiras comerciais e políticas como forma de retaliação a determinados governos, cuja consequência é empobrecer ou aumentar o empobrecimento da população do país afetado. Por fim, a ausência de investimento público para a inovação impede o aumento da produtividade e impacta o crescimento econômico, fazendo com que aumente a desigualdade de renda.²⁴⁴

Por todos esses fatores, Jeffrey Sachs entende que:

[...] o abismo da inovação é certamente uma das razões mais fundamentais do distanciamento entre países ricos e pobres e explica por que os mais pobres dos pobres não conseguiram pôr um pé no desenvolvimento. O rico vai da inovação para uma riqueza maior e mais inovação; o pobre não.²⁴⁵

Outra causa da pobreza, de acordo com a visão de Jeffrey Sachs, é a alta taxa de fertilidade dos países extremamente pobres. Nesses países, a média é de cinco ou mais filhos, enquanto na maioria dos países do mundo a média é de até dois filhos por família. Por esse motivo, há aumento do número de pessoas desnutridas e com deficiência educacional, fato que agrava ainda mais a situação de pobreza.²⁴⁶

Na visão do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional os problemas de estagnação econômica dos países pobres tinham origem na "má governança, excessiva intervenção do governo nos mercados, gastos públicos em demasia e excesso de propriedade estatal". Todavia, esses não eram os principais problemas enfrentados pelos países pobres, mas sim as epidemias de malária e AIDS, além de longos períodos de seca que afetavam a produção agrícola de alimentos e exigiam aumento do gasto social.²⁴⁷ Passa-se, a partir de então, a tratar separadamente das causas específicas da estagnação econômica nos países pobres.

²⁴⁴ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 65-70.

²⁴⁵ Ibid., p. 71.

²⁴⁶ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 73.

²⁴⁷ Ibid., p. 89.

3.1.2.1 A divisão entre Capital e Trabalho

Ao longo da história da humanidade, no curso do "processo de desenvolvimento econômico", houve grande transformação na estrutura do capital. Ocorre que, a anterior natureza da riqueza "do capital da terra agrícola foi progressivamente substituído pelo capital imobiliário, industrial e financeiro".²⁴⁸

Segundo observações do economista Thomas Piketty, a importância anteriormente atribuída aos imóveis para habitação, a partir da Revolução Industrial, passou para a forte acumulação de "edifícios comerciais, dos equipamentos, das máquinas, dos armazéns, dos escritórios, das ferramentas e do capital material e imaterial usados pelas empresas e pelas administrações públicas para produzir todo tipo de bens e serviços não agrícolas".²⁴⁹

Além disso, os tipos de empregos, as profissões e a qualificação profissional foram profundamente transformados. Contudo, a remuneração do trabalho continuou com grande desigualdade e as rendas do capital sempre foram muito superiores quando comparadas com as rendas do trabalho. Eis a razão que possibilitou a rápida acumulação de riqueza, mesmo no período do pós-guerra.²⁵⁰

Sachs entende que a enorme desigualdade entre países pobres e ricos não decorre da "transferência" de renda. Embora os países ricos sejam julgados de terem extraído a riqueza das regiões mais pobres por meio do uso da força militar e poder político, sustenta que o "crescimento econômico moderno" decorre do avanço tecnológico que possibilitou aumento extraordinário da produção total e, por consequência, a fabulosa elevação da renda dos países ricos.²⁵¹

Para Thomas Piketty, a tese de que a educação e a tecnologia são as causas da desigualdade da renda do trabalho não procede, como observou na evolução salarial dos "superexecutivos" americanos a partir da década de 1970. Ocorre que a desigualdade salarial baseia-se nas "forças sociais e econômicas" da oferta e da demanda por qualificação profissional. A oferta da qualificação depende das "condições do sistema educacional" enquanto a demanda depende das "condições tecnológicas disponíveis para produzir os bens e os serviços consumidos em uma sociedade". Isto significa dizer que:

²⁴⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 212.

²⁴⁹ Ibid., p. 149.

²⁵⁰ Ibid., p. 354.

²⁵¹ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 44.

[...] se a oferta de qualificação não progride no mesmo ritmo que as necessidades tecnológicas, então os grupos cujas formações não progrediram o bastante acabarão com baixos salários e empregos desvalorizados, e a desigualdade do trabalho progredirá na mesma proporção. Para evitar o aumento da desigualdade, o sistema educacional deve fornecer formações e qualificações em progressão igualmente rápida. E, para reduzir a desigualdade, a oferta de qualificações deve progredir ainda mais depressa, sobretudo para os grupos com menos formação.²⁵²

Contudo, Thomas Piketty observou que, na França, embora houvesse elevação nos níveis de qualificação educacional, a desigualdade salarial continuou existindo deslocando-se para as camadas superiores da pirâmide social.

Na Europa do século XIX, o surgimento de "imensas desigualdades" era justificado por teorias que pregavam a "exploração dos pobres por meio do colonialismo, expropriação das propriedades e terras dos pobres pelos ricos e até escravidão." A Revolução Industrial e o avanço tecnológico impulsionaram e difundiram o crescimento econômico na Grã-Bretanha, na Europa, na América do Norte, na Oceania, na Ásia e na África.²⁵³ Na percepção de Jeffrey Sachs:

O confronto entre ricos e pobres foi muito severo porque a diferença abissal de riqueza significava também uma diferença abissal de poder, e o poder podia ser usado para a exploração. O poder superior da Europa foi usado repetidamente para obrigar as sociedades mais fracas a agir em favor dos senhores mais ricos. As potências imperiais europeias forçaram os africanos a plantar os produtos de exportação escolhidos por elas. As autoridades coloniais impunham impostos por cabeça, obrigando os africanos a trabalhar em minas e grandes fazendas que ficavam muitas vezes a centenas de quilômetros de suas famílias e seus lares. Os investidores e governos europeus controlaram os recursos naturais, inclusive riquezas minerais e vastas florestas na África e na Ásia. Empresas privadas europeias mantinham exércitos particulares nas colônias para garantir a obediência às 'leis' da companhia, e sabiam que seus governos nacionais as apoiariam com força militar em qualquer circunstância.²⁵⁴

No século XIX o Reino Unido acumulou capital privado interno²⁵⁵ e externo em valores jamais superados ao longo da história. As riquezas internas eram compostas por terras agrícolas, imóveis residenciais, imóveis comerciais, máquinas, equipamentos, patentes, etc. Há três séculos a agricultura representava em torno de 75% da "atividade econômica e dos

²⁵² PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 385.

²⁵³ SACHS, op. cit., p. 51.

²⁵⁴ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 52.

²⁵⁵ Capital privado interno = valor do estoque de capital composto por terras agrícolas; moradia/terreno; imóveis e edificações profissional e comercial/terrenos; equipamentos, máquinas, computadores, patentes etc.

empregos", e o valor da terra correspondia a quase dois terços do capital nacional²⁵⁶, "tanto na França quanto no Reino Unido". E, na atualidade, as terras agrícolas representam menos de 10% da renda nacional.²⁵⁷ No entanto, segundo o economista francês Thomas Piketty, essa queda foi compensada pela valorização da habitação e do capital interno.

Foi também ao longo do século XIX que os britânicos acumularam o maior capital privado oriundo de ativos investidos em países ao redor do mundo. Esses investimentos externos correspondiam a 600% do valor das terras agrícolas britânicas e renderam valores jamais ultrapassados ao longo da história da humanidade. Isto possibilitou que um "grupo social significativo vivesse dessa bonança"²⁵⁸,

Ou seja, o resto do mundo trabalhava para que o consumo das potências coloniais crescesse ao mesmo tempo em que ficava cada vez mais endividado perante essas mesmas potências. [...] O interesse de ser proprietário era exatamente poder continuar a consumir e acumular sem trabalhar, ou ao menos poder consumir e acumular em quantidades superiores ao produto do seu trabalho. O mesmo pode ser dito em escala internacional na época do colonialismo.²⁵⁹

Na França não foi muito diferente. No curso do século XIX, o alto rendimento do capital francês foi bastante superior à taxa de crescimento do país, o que possibilitou a concentração de riqueza herdada por famílias abastadas.²⁶⁰

O capital privado francês investido pelo mundo rendeu "o equivalente ao total da produção industrial dos departamentos do norte e do leste do país".²⁶¹ Em razão disso, Thomas Piketty sustenta que:

Quando a taxa de remuneração do capital ultrapassa a taxa de crescimento da produção e da renda, [...] o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrárias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas. Existem, contudo, meios pelos quais a democracia pode retomar o controle do capitalismo e assegurar que o interesse geral da população tenha precedência sobre os interesses privados, preservando o grau

²⁵⁶ Capital nacional = Capital privado/interno + Capital público (terras agrícolas + moradia + outros capitais internos + capital externo líquido)

²⁵⁷ Renda Nacional = PIB – 10% de depreciação + rendas líquidas recebidas do exterior

²⁵⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 149-150.

²⁵⁹ Ibid., p. 151.

²⁶⁰ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 463-468.

²⁶¹ Ibid., p. 150.

de abertura econômica e repelindo retrocessos protecionistas e nacionalistas.²⁶²

A redução da desigualdade na França, durante o século XX, se deu justamente com a queda na rentabilidade dos "rentistas e do colapso das altas rendas do capital". Isto fez com que "Nenhum processo estrutural de compressão generalizada da desigualdade - em particular, da desigualdade do trabalho - parece ter desempenhado papel relevante no longo prazo [...]".²⁶³

Os economistas, durante muito tempo, defendiam que "havia notável estabilidade na divisão da renda nacional entre capital e trabalho no longo prazo: em geral por volta de dois terços para o trabalho e um terço para o capital".

Contudo, Thomas Piketty demonstra que, ao longo da história houve grande divisão entre o capital e o trabalho. Embora os movimentos políticos violentos da Primeira e Segunda Guerras Mundiais, dentre outros, fizessem com que o capital privado tivesse atingido, no início da segunda metade do século XX, os níveis históricos mais baixos, nas duas últimas décadas o "movimento de reconstituição do patrimônio" voltou com intensa velocidade. Eventos como a "revolução conservadora anglo-saxã", o "desmantelamento do bloco soviético", a "globalização financeira" e a "desregulamentação dos mercados" possibilitaram que a propriedade do capital privado se recuperasse aos níveis encontrados no início do século XX.²⁶⁴

A acumulação de riquezas ocorreu durante longo tempo e o nível de concentração existente no início do século XX, destruída pela violência das grandes guerras, ressurgiu em meados do mesmo século. A concentração ocorrida antes da Primeira Guerra Mundial se deu em virtude da inexistência de tributação sobre as rendas de capital e o lucro das empresas. No período entre o final do século XX e início do século XXI, nos países ricos, a taxa média de tributação efetiva do rendimento do capital foi próxima a 30%. Mas o rendimento líquido do capital que, em 1910 girava em torno de 5%, caiu para 3,5%. Além disso, durante o século XX foram criados mecanismos para tributação dos altos rendimentos do capital e grandes heranças, por meio de impostos progressivos.²⁶⁵

Segundo Thomas Piketty, quando a taxa de rendimento do capital for muito superior à taxa de crescimento econômico, faz com que o patrimônio herdado seja maior do que aquele

²⁶² Ibid., p. 11.

²⁶³ Ibid., p. 346.

²⁶⁴ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 50-51.

²⁶⁵ Ibid., p. 472-474.

adquirido com a poupança originada do trabalho. Entretanto, o conforto material honesto pode ser adquirido somente por meio do "trabalho ou da herança".²⁶⁶

A partir de estimativas realizadas, a partir dos dados disponíveis na França, sobre o total de patrimônio herdado em relação ao total do capital privado, Thomas Piketty observa que:

É importante perceber que, embora o capital de fato tenha mudado de natureza no pós-guerra, nós acabamos de sair desse período excepcional. E o que nos confirma a saída de tal era são as seguintes condições: a participação dos patrimônios herdados na riqueza total não parou de aumentar desde os anos 1970, voltou a ser nitidamente majoritária nos anos 1980-1990 e, de acordo com os dados mais recentes disponíveis, representava em 2010 cerca de dois terços do capital privado na França, contra apenas um terço do capital constituído a partir de poupança. Considerando os níveis mais elevados do fluxo de herança atual, é muito provável, se as tendências persistirem, que a participação dos patrimônios herdados continue a crescer nas próximas décadas, ultrapassando 70% até 2020 e aproximando-se de 80% nos anos 2030-2040. No cenário em que o crescimento diminui para 1% e o rendimento líquido do capital sobe para 5%, a participação dos patrimônios herdados deverá manter sua progressão e atingir 90% até 2050- 2060. Ou seja, mais ou menos o mesmo nível da Belle Époque.²⁶⁷

Para Thomas Piketty, as sociedades democráticas apoiam-se na visão ou esperança meritocrática do mundo. Em outras palavras isto quer dizer que as desigualdades sociais teriam por base o "mérito" e o "trabalho" ao invés da "filiação" e da "renda". Isto por que:

Essa crença e essa esperança desempenham um papel central na sociedade moderna, por uma razão simples: na democracia, a igualdade proclamada dos direitos do cidadão contrasta de maneira singular com a desigualdade bastante real das condições de vida, e, para escapar dessa contradição, é vital fazer com que as desigualdades sociais resultem de princípios racionais e universais, e não de contingências arbitrárias. As desigualdades devem, assim, ser justas e úteis a todos ('As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum', anuncia o primeiro artigo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), ao menos na ordem do discurso, e tanto quanto possível na realidade.²⁶⁸

Ao analisar a dinâmica da desigualdade da riqueza mundial e a influência das forças da globalização financeira no Século XXI, Thomas Piketty observou a "desigualdade dos rendimentos do capital". Ocorre que a rentabilidade das "maiores fortunas mundiais [...] progrediram, em média, a taxas elevadíssimas ao longo das últimas décadas [...] rendimentos

²⁶⁶ Ibid., p. 479.

²⁶⁷ Ibid., p. 511.

²⁶⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 535.

bem mais altos do que a progressão média dos patrimônios".²⁶⁹ Esse fator evidencia as desigualdades na distribuição do capital, haja vista que no período de "1987 e 2013, o número de bilionários, em dólares, no mundo, segundo a Forbes, passou de 140 para 1.400, e sua riqueza total, de 300 bilhões para 5.400 bilhões de dólares". Ou seja:

Se os compararmos com a população do planeta e o total dos patrimônios privados mundiais [...], obteremos os seguintes resultados, que fazem um pouco mais de sentido: o mundo contabilizava cinco bilionários para cada cem milhões de habitantes adultos em 1987, e esse número subiu para trinta em 2013; os bilionários possuíam 0,4% da riqueza privada mundial em 1987, e eles passaram a deter mais de 1,5% em 2013, e com isso ultrapassaram o recorde anterior, atingido em 2008, às vésperas da crise financeira mundial e da falência do Lehman Brothers [...].²⁷⁰

Dentre as maiores fortunas mundiais existentes no período de 1900 e 2010, encontravam-se a de Bill Gates, que aumentou de 4 para 50 bilhões de dólares, e a de Liliane Bettencourt, herdeira da L'Oréal que aumentou de 2 para 25 bilhões dólares. Tais fortunas tiveram rendimento anual real em torno de 10%.²⁷¹

Ainda em relação à desigualdade de rendimentos do capital, Thomas Piketty observou que, em 2010, nos Estados Unidos havia em torno de 800 universidades públicas e privadas, administradoras de fundos cujos ativos giravam em torno de 400 bilhões de dólares, os quais tiveram rendimento médio real de 8,2% ao ano, desde 1980.²⁷²

Ao dissertar, no início da década de 1930, sobre as sete possibilidades econômicas para os netos, John Maynard Keynes afirmou que:

Quando a acumulação da riqueza não for mais de alta importância social, haverá grandes mudanças nos códigos de moral. Nós poderemos nos libertar de muitos dos princípios pseudo-morais que nos impingiram durante duzentos anos, pelos quais nós temos exaltado algumas das mais desagradáveis qualidades humanas na posição das mais altas virtudes. Nós poderemos nos dispor a ousar avaliar o motivo-dinheiro em seu verdadeiro valor. O amor ao dinheiro como uma posse - como distinto do amor ao dinheiro como meio para os prazeres e as realidades da vida - será reconhecido pelo que ele é, algo como uma morbidez asquerosa, uma dessas tendências semicriminosas e semipatológicas com as quais lidam com um tremor os especialistas em doenças mentais. Todos os tipos de costumes sociais e práticas econômicas, afetando a distribuição de riquezas, de recompensas econômicas e de penalidades que nós mantemos agora a todo custo - por desagradáveis e injustos que eles possam ser em si, já que são tremendamente úteis em

²⁶⁹ Ibid., p. 544.

²⁷⁰ Ibid., p. 547.

²⁷¹ Ibid., p. 556.

²⁷² PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 564.

promover a acumulação de capital - nós estaremos livres então, afinal, para descartar.²⁷³

Nesse sentido, Thomas Piketty defende a importância da criação de imposto progressivo sobre grandes fortunas mundiais:

Toda fortuna é, ao mesmo tempo, em parte justificada e potencialmente excessiva. O roubo puro e simples é raro, assim como o mérito absoluto. O imposto progressivo sobre o capital tem, precisamente, a vantagem de poder tratar essas diferentes situações de maneira flexível, contínua e previsível, produzindo a transparência democrática e financeira sobre os patrimônios e suas evoluções, e isso é algo que não deve ser ignorado.

[...]

Eis o principal motivo para a criação de um imposto progressivo anual sobre as maiores fortunas mundiais: seria o único modo de permitir um controle democrático desse processo potencialmente perigoso, ao mesmo tempo que se preserva o dinamismo empreendedor e a abertura econômica internacional.²⁷⁴

Ocorre que a disparidade da renda é consequência da "desigualdade da renda do trabalho" e da "renda do capital" que gera "extrema concentração da riqueza".²⁷⁵ Exemplo disso é que a Europa e a América, entre 1900 e 1980, foram responsáveis por em torno de 85% da "produção mundial de bens e de serviços", o que evidencia "dominação econômica" sobre o "restante do mundo".²⁷⁶

Por outro lado, "se a produção mundial e a renda fossem repartidas de forma perfeitamente igualitária", entre os habitantes da terra chegaríamos a renda média mensal de 760 euros por habitante, em 2012, conforme demonstrado na tabela que segue:

Tabela 1 - A divisão do PIB mundial em 2012

²⁷³ KEYNES. John Maynard. **Ensaio sobre persuasão**. Tradução de Cacildo Marques-Souza. Nova Iorque: W. W. Norton, 1963. p. 358-373. Disponível em: <http://www.geocities.ws/luso_america/KeynesPO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.

²⁷⁴ PIKETTY, op. cit., p. 560.

²⁷⁵ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 59.

²⁷⁶ Ibid., p. 67.

	População (em milhões de habitantes)		PIB (em bilhões de euros 2012)		PIB por habitante (em euros 2012)	Renda mensal equivalente por habitante (em euros 2012)
Mundo	7.050	100%	71.200	100%	10.100 €	760 €
Europa	740	10%	17.800	25%	24.000 €	1.800 €
União Europeia	540	8%	14.700	21%	27.300 €	2.040 €
Rússia/Ucrânia	200	3%	3.100	4%	15.400 €	1.150 €
América	950	13%	20.600	29%	21.500 €	1.620 €
Estados Unidos/Canadá	350	5%	14.300	20%	40.700 €	3.050 €
América Latina	600	9%	6.300	9%	10.400 €	780 €
África	1.070	15%	2.800	4%	2.600 €	200 €
Norte da África	170	2%	1.000	1%	5.700 €	430 €
África Subsaariana	900	13%	1.800	3%	2.000 €	150 €
Ásia	4.290	61%	30.000	42%	7.000 €	520 €
China	1.350	19%	10.400	15%	7.700 €	580 €
Índia	1.260	18%	4.000	6%	3.200 €	240 €
Japão	130	2%	3.800	5%	30.000 €	2.250 €
Outros	1.550	22%	11.800	17%	7.600 €	570 €

Fonte: Piketty.²⁷⁷

No mesmo período, a renda mensal média no mundo foi de aproximadamente 700 euros. Contudo, um dos extremos localiza-se na África Subsaariana e na Índia, cuja renda mensal é em torno de 200 euros. E na outra ponta estão a Europa Ocidental, a América do Norte e o Japão, cuja renda média mensal chega a 2.750 euros:

A realidade da desigualdade entre países é multidimensional, e seria uma ilusão tentar resumir tudo usando um único indicador monetário que permitisse obter uma classificação única, sobretudo entre países que possuem rendas médias mais ou menos semelhantes.²⁷⁸

[...]

A divisão mundial da renda costuma ser mais desigual do que a da produção, uma vez que os países com a produção por habitante mais alta também tendem a deter uma parte do capital de outros países e, portanto, a receber um fluxo positivo de renda do capital proveniente dos países para os quais a produção por habitante é mais baixa. Ou seja, os países ricos são duplamente ricos: têm uma produção interna mais elevada e têm capital investido no exterior, o que lhes permite dispor de uma renda nacional maior do que a sua produção - para os países pobres, vale o contrário.²⁷⁹

²⁷⁷ Ibid., p. 75-76.

²⁷⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 80.

²⁷⁹ Ibid., p. 83.

Nos países ricos, a renda nacional é superior à produção interna, em razão da renda líquida oriunda de investimentos em outros países. Entretanto, na África há desequilíbrio entre renda e produção, isto significa que "a renda nacional de que dispõem os habitantes do continente africano é sistematicamente inferior a 5% da sua produção interna" porque África "pertence, estruturalmente, a outros continentes" e "quase 20% do capital africano está nas mãos de proprietários estrangeiros, como os acionistas londrinos das minas de platina de Marikana" e "parte relevante do capital doméstico é detida pelo resto do mundo, podendo ultrapassar 40-50% na indústria manufatureira".²⁸⁰

A América Latina contribuiu muito com o desenvolvimento do capitalismo internacional, fornecendo metais preciosos e gêneros alimentícios, aumentando o fluxo de mercadorias e expandindo os meios de pagamento. Isto fez com que impulsionasse o desenvolvimento do capital comercial e bancário da Europa, os quais deram origem ao sistema industrial europeu. Este é o entendimento de Ruy Mauro Marini, exposto em sua obra *Dialética da Dependência*.²⁸¹

Segundo Ruy Mauro Marini, no Continente Americano a revolução industrial correspondeu à sua independência política porque muitos países eram dependentes da Inglaterra, para quem produziam e exportavam bens primários em troca de manufaturas de consumo. Foi dessa forma que se configurou a dependência entre nações.²⁸² Por isso as relações internacionais da América Latina têm importante contribuição "na formação da economia capitalista mundial", integrada plenamente no século XIX. Isto porque, nesse século, o crescimento da população urbana nos países industriais deveu-se à subsistência agrícola e pecuária, produzida pelos países latino-americanos. O ingresso da América Latina na economia internacional capitalista estava condicionado ao fornecimento de alimentos para o mundo, o que colaborou para o desenvolvimento do capitalismo. E, com o crescimento industrial, a América Latina tornou-se importante mercado fornecedor de matérias-primas industriais. Contudo, o aumento da oferta mundial de alimentos e matérias primas foi acompanhado pela queda dos preços desses produtos.²⁸³

Para Ruy Mauro Marini, uma das formas que permitiu à América Latina chegar ao capitalismo foi por meio do sistema misto de trabalho assalariado e servidão, gerando economia

²⁸⁰ Ibid., p. 84.

²⁸¹ MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Tradução de Marcelo Carcanholo. 10. ed. México: Era, 1990. p. 2.

²⁸² Ibid., p. 3.

²⁸³ MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Tradução de Marcelo Carcanholo. 10. ed. México: Era, 1990. p. 3-6.

de exportação para o mercado global. Ademais, até o início do século XX, houve constante aumento da massa trabalhadora decorrente da oferta de mão de obra indígena e de imigrantes europeus que chegavam ao continente.²⁸⁴

A criação da indústria moderna é resultado da dependência de muitos países porque a Europa impediu o surgimento da "especialização produtiva" necessária para a produção industrial de escala.²⁸⁵ E o desenvolvimento industrial ocorrido na América Latina, por mais significativo que tenha sido, não foi suficiente para gerar mudanças qualitativas no desenvolvimento econômico de seus países. Por tal motivo, correntes desenvolvimentistas da década de 1950 sustentavam que os problemas econômicos e sociais que acometiam a formação social latino-americana eram consequência do desenvolvimento capitalista insuficiente.²⁸⁶

Ocorre que, o desenvolvimento tecnológico ligado à produção de bens de luxo, gerou problemas que o impediram de se realizar. E a solução vislumbrada foi por meio da intervenção do Estado no controle da inflação, com subvenções aos produtores e com o financiamento do consumo supérfluo, cujo objetivo foi transferir o poder de compra para o topo da cadeia de consumo. Essas medidas econômicas, no entanto, provocaram a redução do valor real dos salários e a transferência de renda para as classes mais abastadas. A consequência foi que as indústrias de bens supérfluos cresceram a taxas altíssimas, enquanto o poder de consumo das classes pobres foi fortemente estagnado.²⁸⁷

3.1.2.2 A Dívida Pública e o Liberalismo Econômico

No século XIX, a dívida pública trouxe altos rendimentos para muitos países, especialmente para França e Reino Unido, porque a inflação era quase nula, fato que contribuiu para "reforçar a importância e a prosperidade dos patrimônios privados".

A partir do século XX, a dívida pública passou a ser vista como "instrumento a serviço de uma política de despesas públicas e de redistribuição social em favor dos menos abastados". A diferença é que nesse século a dívida pública "foi corroída pela inflação e os juros eram pagos com uma moeda cujo valor decrescia". A consequência foi a geração de déficits públicos e o Estado, para evitar o aumento de impostos, obrigou-se a buscar o financiamento da dívida junto aos detentores de maior patrimônio privado. Essa teoria "progressista" sobre a dívida pública ainda continua forte dentre seus defensores, embora os atuais níveis de inflação estejam

²⁸⁴ Ibid., p. 10-12.

²⁸⁵ Ibid., p. 3.

²⁸⁶ Ibid., p. 13.

²⁸⁷ Ibid., p. 17-18.

próximos aos do século XIX, além do que "seus efeitos redistributivos (são) relativamente obscuros".²⁸⁸

A macroeconomia é o nicho da teoria econômica que trata sobre o nível geral das atividades econômicas e afeta diretamente o bem-estar dos cidadãos. Na percepção do economista americano Joseph Stiglitz, ganhador Prémio Nobel de Economia de 2001, as políticas macroeconômicas têm forte influência na distribuição de rendimentos e, mesmo assim, não recebem o devido cuidado por parte daqueles que as aplicam.²⁸⁹

As crises econômicas ocorridas no século XX colocaram em dúvida as teorias do século XIX sobre o capitalismo, de não intervenção estatal na economia, porque houve crescente expansão do papel econômico do Estado no desenvolvimento de serviços públicos de saúde e educação. E isto exigiu novas estruturas estatais para prestar tais serviços, fazendo com que, entre 1950 e 1970, vários países decidissem pela intervenção do poder público na economia. Essa intervenção se deu por meio da regulação e da participação estatal no sistema financeiro²⁹⁰ e no sistema industrial, os quais foram parcialmente reduzidos ao longo das décadas de 1980 e 1990.²⁹¹

Às vésperas da crise econômica de 2008, as bases da teoria sustentada em argumentos contestáveis de que a inflação é o pior dos males e somente índices baixos e estáveis permitem crescimento econômico em benefício de todos foram postos à prova. Ocorre que muitos países em desenvolvimento tinham elevadas taxas de inflação causada pelo valor internacional do preço do petróleo e dos alimentos. E, neste caso, a elevação das taxas de juros não produz qualquer efeito porque a inflação é "importada", e não há como refletir no valor internacional daqueles produtos.²⁹²

Na percepção de Joseph Stiglitz, os acordos institucionais definidores das políticas monetárias são planejados para beneficiar os donos do capital, fato observado nas ações comuns adotadas pelos bancos centrais. O controle da inflação torna-se questão central sem, contudo, haver qualquer preocupação com distribuição, cuja consequência é a "crescente desigualdade" que contribui para a instabilidade econômica:

Assim como a Grande Recessão chamou a atenção para a crescente desigualdade nos Estados Unidos - destruindo o mito de que todos se beneficiavam do crescimento verificado nos 25 anos anteriores - também

²⁸⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 167.

²⁸⁹ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 324.

²⁹⁰ PIKETTY, op. cit., p. 171.

²⁹¹ Ibid., p. 181.

²⁹² STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 347.

destruiu dois outros mitos: que o foco sobre a inflação era a base para a prosperidade econômica; e que a melhor forma de garantir estabilidade econômica era ter um banco central independente.²⁹³

Entre as teorias econômicas mais conhecidas, encontra-se a de Milton Friedman, forte defensor do mercado livre. Suas crenças, segundo Joseph Stiglitz, baseiam-se mais em convicções ideológicas do que econômicas:

A teoria e a política monetária de Friedman refletiam a sua dedicação em garantir que o Estado era pequeno e o seu arbítrio limitado. A doutrina que impulsionava, chamada de monetarismo, defendia que o Estado devia simplesmente aumentar a oferta monetária a uma taxa fixa (a taxa de crescimento da produção, igual à taxa de crescimento da força laboral mais a taxa de crescimento da produtividade). O facto de a política monetária não poder ser usada para estabilizar a economia *real* - ou seja, para garantir o pleno emprego - não era uma grande preocupação. Friedman acreditava que, por si só, a economia permaneceria ou ficaria perto do pleno emprego. Qualquer desvio seria logo corrigido desde que o Estado não entregasse tudo. (grifo do autor)²⁹⁴

Ou seja, o monetarismo entende que o Estado deve limitar-se a elevar a oferta monetária à taxa fixa, ignorando a concepção de que a política monetária não pode ser utilizada como estabilizador da economia para garantir o pleno emprego. Na visão dessa teoria, a Grande Depressão não foi causada pelos mercados, mas pelo próprio Estado porque o banco central americano não cumpriu com suas obrigações. Na verdade, segundo Stiglitz, esse órgão não podia fazer muita coisa "para prevenir ou reverter a recessão".

Ademais, Friedman defende que "os bancos devem ser efetivamente livres". Na prática, isso "conduziu a um estouro da atividade econômica à medida que novos bancos abriam as portas e o crédito circulava livremente". O resultado dessa experiência nos Estados Unidos e no Chile deixou a economia americana "de joelhos" e a chilena sofreu, em 1982, a "mais profunda" recessão que, para resolver esse problema, o Estado foi obrigado a contrair dívidas, as quais levaram em torno de 25 anos para serem quitadas.²⁹⁵

As modernas políticas macroeconômicas e monetárias preocupam-se essencialmente em manter a inflação baixa e estável sob o argumento de prosperidade econômica. Contudo, a história demonstra que são os trabalhadores e as pequenas empresas que mais sofrem as consequências das fortes crises. E a maior preocupação dos bancos centrais é o controle da inflação, fato que requer a manutenção de elevadas taxas de desemprego alcançadas pelo

²⁹³ Ibid., p. 326.

²⁹⁴ Ibid., p. 344-345.

²⁹⁵ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 345-346.

aumento dos juros e limitação do crédito, além da "flexibilização no mercado laboral" que consiste em reduzir salários e direitos trabalhistas.²⁹⁶

Os salários são a principal fonte de rendimento da maioria das pessoas e as políticas, que provocam aumento de desemprego e redução de salários, são as grandes causadoras da desigualdade social da contemporaneidade:

Nos últimos 25 anos as políticas e instituições monetárias e macroeconômicas 'corretas' falharam em produzir estabilidade, falharam em produzir um crescimento sustentável; e, mais importante ainda, falharam em produzir um crescimento que beneficiasse a maioria dos cidadãos da nossa sociedade.²⁹⁷

A corrente defensora da redução e estabilização das taxas de inflação sustenta que a taxa de desemprego deve subir para além do limite natural. O argumento é de que os benefícios da inflação baixa são maiores do que os benefícios decorrentes da taxa de desemprego reduzida. Porém, há países que reduziram as taxas de inflação rapidamente e a baixos custos. Esse fato abalou a convicção dos economistas defensores da premissa de que "há relação estável entre o nível de desemprego e a taxa de aceleração da inflação".²⁹⁸

Aos adeptos da teoria que entende ser mais dispendioso reverter a inflação do que controlá-la parece que a economia está sempre à beira de um colapso. Contudo, Joseph Stiglitz sustenta que leves aumentos na inflação "podem ser facilmente revertidos encurtando a disponibilidade de crédito". Sendo assim, é equivocado o pensamento de que a melhor solução, para manter elevada a taxa de emprego e de crescimento, exija o controle da inflação. O argumento das teorias de controle da inflação de que isto é bom para a economia como um todo omite que os mais ricos são os grandes beneficiários desse mecanismo. E aos pobres resta suportar as consequências: "A inflação é o imposto mais cruel. Afeta toda a gente de forma indiscriminada e, sobretudo os pobres, que são os menos capazes de a suportar".²⁹⁹

Os modelos macroeconômicos mais comuns, segundo observações de Joseph Stiglitz, não reconhecem a importância da distribuição de riquezas e são alheios às sequelas sociais decorrentes, haja vista o entendimento equivocado de controlar a economia por meio da elevação de juro. Serve de exemplo o plano de resgate do banco central americano, o *Federal Reserve* que empresta dinheiro aos bancos com juros bem abaixo dos percentuais cobrados pelo mercado e, ainda, permite que esse recurso seja depositado no próprio banco central com

²⁹⁶ Ibid., p. 327.

²⁹⁷ Ibid., p. 352.

²⁹⁸ Ibid., p. 350-351.

²⁹⁹ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 348-349.

rendimento em favor dos bancos socorridos. Joseph Stiglitz chamou isso de "transferência escondida dos contribuintes para os bancos". Esse mecanismo evidencia a brutal predominância dos interesses dos bancos sobre toda a economia, haja vista que:

O dinheiro foi desproporcionalmente conduzido para os grandes bancos, que estavam mais interessados em especulação e negócios do que em emprestar dinheiro. Os poucos empréstimos realizados foram às empresas internacionais. O dinheiro do Estado, na maior parte dos casos, não foi aplicado nos pequenos bancos regionais e comunitários que se focam em emprestar dinheiro a pequenas e médias empresas.³⁰⁰

A ausência de regulação conduziu à "crescente financeirização da economia" e permitiu a exploração da sociedade pelos bancos, por meio da cobrança de taxas abusivas de produtos bancários. Agindo dessa forma, os "bancos deslocam o risco para os pobres e para os contribuintes", transferindo-lhes a responsabilidade de suportar as consequências quando as coisas não iam bem.³⁰¹

As consequências de um banco central independente são de que, uma vez "capturado pelo setor financeiro", terá que se submeter aos interesses desse sistema. E o pior disso é que os que defendem esse modelo, geralmente, não percebem que as decisões tomadas pelo banco central implicam relações severas de compromisso:

Temos de reconhecer que as decisões de um banco central são essencialmente políticas; não devem ser delegadas a tecnocratas, e não podem, certamente, ser delegadas aos que representam desproporcionalmente um dos interesses.³⁰²

Para Joseph Stiglitz, a "visão de que os mercados funcionam bem por si", isto é "de que o Estado não deve interferir" serve apenas aos "interesses do setor financeiro, assim como os interesses do topo, mesmo distorcendo a economia". Ocorre que os bancos centrais, ao abandonarem o monetarismo, "procuraram uma nova religião consistente com a sua fé na intervenção mínima nos mercados" e a encontraram nas "metas de inflação". Sob essa perspectiva, os bancos centrais escolhem determinada taxa de inflação e, toda vez que esse número é ultrapassado, as taxas de juro são aumentadas. Dessa forma, "as taxas de juros mais altas" forçam a redução do crescimento e, por consequência, a taxa de inflação também reduz.³⁰³

³⁰⁰ Ibid., p. 332.

³⁰¹ Ibid., p. 333.

³⁰² STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 341-342.

³⁰³ Ibid., p. 346.

No século XXI, a crise financeira de 2008 enfrentada pelos Estados Unidos pode ter sido originada pelo crescente nível de desigualdade, pois, de acordo com Thomas Piketty:

A razão é simples: a alta da desigualdade teve como consequência uma quase estagnação do poder de compra das classes populares e médias nos Estados Unidos. Daí só poderia resultar o endividamento crescente das famílias menos abastadas, sobretudo considerando que o acesso ao crédito foi ficando cada vez mais fácil e a falta de regulação dos bancos e das instituições de intermediação financeira, cada vez menos escrupulosas, ávidas por bons rendimentos, pela enorme poupança financeira injetada no sistema pelos mais ricos.³⁰⁴

A crítica de Joseph Stiglitz é no sentido de que as medidas adotadas pelo banco central americano deveriam incentivar os bancos a retomarem a prática de emprestar dinheiro. Todavia, o que se verificou foi a presença de incentivos perversos. Entre as diversas maneiras que o banco central americano poderia agir para enfrentar a crise estão as "soluções regulatórias", que limitam a atuação dos bancos, e a tributação das vantagens recebidas. Isto não quer dizer que a Reserva Federal planejasse aumentar as desigualdades. Na realidade, grande parte de seus membros administrativos acreditava que as políticas promovidas proporcionariam o crescimento, do qual "todos se beneficiariam"³⁰⁵.

Ocorre que, às vésperas dessa crise mundial, entendia-se que a intervenção do Estado não era necessária nem eficaz "porque os mercados eram eficientes e estáveis". Por esse motivo, a melhor das opções foi deixar a bolha imobiliária seguir seu curso, pois solucionar os problemas posteriormente seria mais barato do que preveni-los. Na verdade aconteceu que os líderes do banco central americano não acreditavam na existência da citada bolha e, por isso, deixaram de adotar as cautelas necessárias.³⁰⁶

O motivo para esse fracasso é que os bancos centrais foram "capturados" pelo setor financeiro, respondendo aos interesses e perspectivas dos banqueiros. Desse modo, criou-se um ambiente com baixa inflação e um setor financeiro desregulado com pouca ou nenhuma supervisão. Essa captura ocorre principalmente em meios nos quais aqueles que regulam provêm do setor regulado, ou seja, quando o regulador adota a mentalidade do regulado.

Nos EUA, por sua vez, essa captura ocorre de forma mais direta, com a manipulação da escolha dos candidatos ao banco central. Diversos participantes do mercado financeiro entendem que, havendo algum pensador crítico que pudesse questionar determinadas doutrinas

³⁰⁴ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 372.

³⁰⁵ STIGLITZ, op. cit., p. 334-335.

³⁰⁶ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 349-350.

convencionais, seria "inconveniente". Observa-se que os mercados financeiros não reagem bem a técnicos especialistas, pois preferem os que comungam suas convicções, interesses e ideologias. O sentimento dos dirigentes e do próprio banco central americano, pelo fato de serem independentes, é de que estão à cima da política e de que podem se eximir das responsabilidades democráticas.³⁰⁷

Segundo Joseph Stiglitz, o principal dever do legislador é o de manter a estabilidade geral da economia, até porque a Grande Recessão tornou-se exemplo de grande fracasso dessa estabilidade. Ocorre que o atual sistema econômico tem beneficiado substancialmente os que estão no topo da pirâmide social, em detrimento das classes mais necessitadas. É notório que esse sistema está muito apartado da ideia de que a aquisição de riquezas deve ser proporcional ao esforço produtivo de cada indivíduo. A teoria prevê que "as políticas têm consequências distributivas", mas, segundo Stiglitz, há as que aumentam a desigualdade em favor dos mais favorecidos e prejudicam a economia. É que determinadas políticas "impõem riscos sobre segmentos diversos da sociedade", a exemplo das políticas macroeconômicas e monetárias impostas pelo banco central americano, as quais contribuíram para aumento da desigualdade naquele país.³⁰⁸

Conforme estudos realizados por Thomas Piketty, 75% do crescimento total da economia americana, ocorrido entre 1997 e 2007, foram parar nas mãos dos 10% dos americanos mais ricos. Além disso, a desigualdade de renda americana tem origem, também nas "remunerações extremamente elevadas no pico da hierarquia dos salários, sobretudo entre os altos executivos de grandes empresas".³⁰⁹

A maior parcela da riqueza da elite é renda que suga os valores da base e do centro da pirâmide social para o topo e distorcem o mercado em proveito de uma minoria em detrimento da maioria. Segundo Joseph Stiglitz, entre as formas de alcançar a tão sonhada igualdade social, a mais efetiva seria por meio do exercício controlado da real função do mercado, com maior investimento na sociedade e dando mais segurança aos cidadãos. Isto permitirá a construção de uma sociedade mais eficiente, dinâmica e com mais oportunidades para todos.

Outra medida necessária é a contenção do setor financeiro, haja vista que o aumento das desigualdades é consequência dos excessos cometidos por esse setor.³¹⁰ A democracia requer certo grau de responsabilidade das instituições públicas. E, neste sentido, a atuação de um banco

³⁰⁷ Ibid., p. 336-337.

³⁰⁸ Ibid., p. 324-325.

³⁰⁹ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 372-375.

³¹⁰ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 356-358.

central não pode ser diferente e deve submeter-se à fiscalização para que atue para atender, precipuamente, o interesse público.

Um dos principais temas tratados por Joseph Stiglitz é a disputa de ideias sobre qual o modelo de sociedade e quais políticas são mais benéficas para a "maioria dos cidadãos". E a luta "tem sido marcada por uma tentativa de convencer" os teóricos convencionais "de que o que é bom para os 1% [...] é bom para todos".³¹¹

3.1.2.3 A globalização econômica

A globalização econômica surgiu a partir do início do século XX, quando a Europa controlava o financiamento e o comércio de parte considerável do mundo. Da dominação europeia se deu "o direito e a obrigação dos brancos europeus e descendentes de europeus de mandar na vida dos outros habitantes da Terra, o que eles fizeram sem grandes inquietações, com uma mistura contraditória de ingenuidade, compaixão e brutalidade." No entanto, a Primeira Guerra Mundial pôs fim ao domínio europeu, por causa da "instabilidade financeira prolongada".³¹²

Posteriormente, houve a Grande Depressão de 1930 e a Segunda Guerra Mundial, que restringiram o comércio europeu e impediram a conversão das moedas nacionais. Com o fim dessa guerra, e sob a liderança política dos Estados Unidos, iniciou-se a reconstrução da economia mundial por meio da criação do sistema internacional do comércio, redução de barreiras comerciais e conversão de moedas nacionais. Foi durante esse período que surgiu a atual Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, essa restauração capitalista beneficiou somente o denominado Primeiro Mundo, composto pelos Estados Unidos, a Europa e o Japão. Os demais países foram classificados de Segundo e Terceiro Mundos. Os países socialistas de partido único, detentores da propriedade dos meios de produção, e de integração econômica por meio do comércio de trocas, faziam parte do Segundo Mundo. E do Terceiro Mundo faziam parte os países livres da dominação imperial, que não desejavam o capitalismo e nem o socialismo, e, em virtude do fechamento de suas economias, sofreram elevado nível de endividamento externo e altas taxas de inflação. No entendimento de Jeffrey Sachs, esses países:

³¹¹ Ibid., p. 338.

³¹² SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 54-55.

[...] perderam a chance de participar do avanço tecnológico do primeiro-mundista principalmente porque não confiavam no Primeiro Mundo. Estavam compreensivelmente decididos a proteger sua soberania conquistada a duras penas, mesmo quando essa soberania não estava em risco.³¹³

A consequência do moderno crescimento econômico foi exatamente o distanciamento do bem-estar usufruído por um sexto da população, pertencente aos poucos países mais ricos, enquanto outro sexto da humanidade vive na pobreza extrema.³¹⁴

Com a globalização econômica, os recursos financeiros ganharam imensa mobilidade, em busca dos rendimentos mais elevados do planeta, o que evidencia "desconexão do poder face a obrigações". O poder e liberdade do capital o permitem mover-se repentinamente para explorar os recantos mais cobiçados, sem responsabilizar-se pelas sequelas deixadas para trás. As companhias pertencentes aos donos do capital estão, sempre, em busca dos maiores resultados, sem considerar os reflexos deixados às pessoas do local, a quem resta "a tarefa de lamber as feridas, de consertar o dano e se livrar do lixo". Para o sociólogo Zygmunt Bauman, essa nova liberdade do capital traz à lembrança a liberdade negligente dos rentistas em relação às "populações que os alimentavam", pois:

Extrair o 'produto excedente' era o único interesse que os proprietários ausentes tinham na vida da terra que possuíam. Há com certeza alguma similaridade aqui - mas a comparação não faz inteira justiça à liberdade de preocupações e responsabilidade adquirida pelo capital móvel do final do século XX, mas que os proprietários ausentes nunca puderam ter.³¹⁵

Entre as consequências humanas da globalização encontra-se a insensibilidade e a omissão dos investidores com as sequelas deixadas na localidade explorada pelos capitais dos países mais ricos. Sobre isso Zygmunt Bauman entende que:

No mundo do pós-guerra espacial, a mobilidade tornou-se o fator de estratificação mais poderoso e mais cobiçado, a matéria de que são feitas e refeitas diariamente as novas hierarquias sociais, políticas, econômicas e culturais em escala cada vez mais mundial.³¹⁶

[...]

Com a liberdade de movimento no centro, a atual polarização tem muitas dimensões; o novo centro dá um novo verniz às distinções tradicionais entre

³¹³ Ibid., p. 58.

³¹⁴ Ibid., p. 60.

³¹⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. p. 12-13.

³¹⁶ Ibid., p. 12.

ricos e pobres, nômades e sedentários, "normais" e anormais ou à margem da lei.³¹⁷

Em razão disso, para Zygmunt Bauman a "globalização tanto divide como une" porque a "progressiva segregação espacial, a progressiva separação e exclusão" fazem parte "dos processos de globalização". E aquilo que "para alguns parece globalização, para outros significa localização; o que para alguns é sinalização de liberdade, para muitos outros é um destino indesejado e cruel".³¹⁸

Ocorre que o pensamento moderno disseminou a globalização como conceito de "civilização", "desenvolvimento", "convergência", "consenso". Além disso, "transmitia a esperança, a intenção e a determinação de se produzir a ordem" e a "vontade de tornar o mundo diferente e melhor do que fora e de expandir a mudança e a melhoria em escala global, para beneficiar à toda a humanidade."³¹⁹ No entanto, sabe-se que isso não aconteceu e o resultado foi que:

A integração e a divisão, a globalização e a territorialização, são *processos mutuamente complementares*. Mais precisamente, são duas faces do mesmo processo: a redistribuição mundial de soberania, poder e liberdade de agir desencadeada (mas de forma alguma determinada) pelo salto radical na tecnologia da velocidade. A coincidência e entrelaçamento da síntese e da dispersão, da integração e da decomposição são tudo, menos acidentais; e menos ainda passíveis de retificação.

É por causa dessa coincidência e desse entrelaçamento das duas tendências aparentemente opostas, ambas desencadeadas pelo impacto divisor da nova liberdade de movimento, que os chamados processos 'globalizantes' redundam na redistribuição de privilégios e carências, de riqueza e pobreza, de recursos e impotência, de poder e ausência de poder, de liberdade e restrição. Testemunhamos hoje um processo de *reestratificação* mundial, no qual se constrói uma nova hierarquia sociocultural em escala planetária.

As quase soberanias, as divisões territoriais e a segregação de identidades promovidas e transformadas num *must* pela globalização dos mercados e da informação não refletem uma diversidade de parceiros iguais. O que é opção livre para alguns abate-se sobre outros como destino cruel. E uma vez que esses 'outros' tendem a aumentar incessantemente em número e afundar cada vez mais no desespero, fruto de uma existência sem perspectiva, é melhor falar em '*glocalização*' (termo adequado de Roland Robertson que expõe a inquebrantável unidade entre as pressões globalizantes e locais – fenômeno encoberto no conceito unilateral de globalização) e defini-lo essencialmente como o processo de concentração de capitais, das finanças e todos os outros

³¹⁷ Ibid., p. 7.

³¹⁸ Ibid., p. 5-6.

³¹⁹ Ibid., p. 59.

recursos de escolha e ação efetiva, mas também - talvez sobretudo - de *concentração da liberdade* de se mover e agir [...]. (grifo do autor).³²⁰

A realidade demonstra que, de toda a riqueza da terra, somente 22% pertencem aos "países em desenvolvimento", os quais possuem em torno de 80% da população mundial. E, em 1991, 85% da população mundial recebeu apenas 15% de toda a renda global. Isto significa que, há meio século, 2,3% do total da riqueza do mundo pertencia a 20% dos países mais pobres. Contudo, atualmente, apenas 1,4% da riqueza mundial pertence aos mesmos 20% dos países mais pobres. Há estimativas de que, se as 358 pessoas mais ricas do mundo aceitassem ficar com apenas US\$ 5 milhões e se distribuíssem o restante, quase metade da humanidade dobraria sua renda anual.³²¹

Segundo pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Política de Washington, a globalização oportunizou que os extremamente ricos ganhassem dinheiro muito mais rápido, com o uso de tecnologias modernas, as quais permitem "movimentar largas somas de dinheiro mundo afora" com extrema velocidade e eficiência. Por outro lado, essa mesma tecnologia nada traz de benéfico para as "vidas dos pobres do mundo". Na realidade, percebe-se que "a globalização é um paradoxo: é muito benéfica para muito poucos, mas deixa de fora ou marginaliza dois terços da população mundial".³²²

A globalização deve ser controlada para tornar a sociedade mais igualitária. Ocorre que a globalização e a tecnologia são moldadas pelas políticas adotadas pelas forças de mercado e sua tendência é a de conduzir o trabalho à posição negocial desvantajosa, pois está aparelhada com o capital, uma vez que é guiada pelos interesses econômicos. O reflexo disso é a redução de salários dos trabalhadores mais carentes e das proteções sociais. Contudo, segundo Stiglitz, há formas de equilibrar a globalização, o que se dá por meio da regulação dos fluxos de capitais "transfronteiriços", criando uma economia mais estável e menos prejudicial à sociedade. Esse controle da globalização é essencial para que não se retroceda ao antigo protecionismo ou às políticas de empobrecimento.³²³

Para Thomas Piketty, as guerras transformaram profundamente as "estruturas da desigualdade no século XX", no entanto, ainda está muito presente na atualidade:

³²⁰ BAUMAN, Sigmund. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução Marcus de Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. p. 68.

³²¹ Ibid., p. 69.

³²² KAVANAGH, John. *apud* BAUMAN, Sigmund. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução Marcus de Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. p. 69.

³²³ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 367.

Neste início de século XXI, certas desigualdades da riqueza que pensávamos ter desaparecido parecem estar prestes a voltar a seus picos históricos, ou até mesmo a ultrapassá-los, no contexto da nova economia global, portadora de imensas esperanças (o fim da pobreza) e de enormes desequilíbrios (tanto entre indivíduos como entre países).³²⁴

No mesmo sentido Zygmunt Bauman entende que:

A mentira da promessa do livre comércio é bem encoberta; a conexão entre a crescente miséria e desespero dos muitos 'imobilizados' e as novas liberdades dos poucos com mobilidade é difícil de perceber nos informes sobre as regiões lançadas na ponta sofredora da 'glocalização'. Parece, ao contrário, que os dois fenômenos pertencem a mundos diferentes, cada um com suas próprias causas marcadamente diversas. Jamais se suspeitaria pelos informes que o rápido enriquecimento e o rápido empobrecimento brotam da mesma raiz, que a 'imobilidade' dos miseráveis é um resultado tão legítimo das pressões 'glocalizantes' quanto às novas liberdades dos bem-sucedidos para os quais o céu é o limite (como jamais se suspeitaria pelas análises sociológicas do Holocausto e de outros genocídios que eles 'combinam' perfeitamente com a sociedade moderna, assim como o progresso econômico, tecnológico, científico e do padrão de vida).³²⁵

Na percepção de Zygmunt Bauman, a mobilidade dos recursos financeiros pelo mundo torna-se tão imaterial quanto a "rede eletrônica" percorrida, contudo as sequelas deixadas como "despovoamento qualitativo", a destruição das economias locais outrora capazes de sustentar seus habitantes, a exclusão de milhões impossíveis de serem absorvidos pela nova economia global" [...] "são dolorosamente palpáveis e reais".³²⁶

No mesmo sentido é a percepção de Ban Ki-moon, Secretário-Geral das Nações Unidas, o qual afirma que:

Entre a abundância considerável de alguns, presenciamos a pobreza penetrante, as desigualdades flagrantes, o desemprego, as doenças e a privação de vários mil milhões de pessoas. Os deslocamentos encontram-se no seu nível mais elevado desde a Segunda Guerra Mundial. Os conflitos armados, a criminalidade, o terrorismo, a perseguição, a corrupção, a impunidade e a erosão do Estado de direito são realidades diárias.

[...]

O nosso mundo globalizado é marcado por progressos extraordinários juntamente com níveis inaceitáveis - e insustentáveis - de penúria, medo, discriminação, exploração, injustiça e desvarios ambientais a todos os níveis. No entanto, sabemos também que estes problemas não são acidentes da natureza ou o resultado de fenômenos fora do nosso controle. Resultam de

³²⁴ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 589.

³²⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 70.

³²⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 72.

ações e de omissões das pessoas - instituições públicas, setor privado, entre outros, responsáveis pela proteção dos direitos humanos e a defesa da dignidade humana.³²⁷

Segundo os ensinamentos de Stéphane Hessel, o "interesse geral deve sobrepujar o particular, a justa divisão das riquezas criadas pelo mundo do trabalho deve primar sobre o poder do dinheiro". Ao tratar da indignação como motivo da resistência, Stéphane Hessel nos ensina que "os responsáveis políticos, econômicos, intelectuais e a sociedade toda não devem se omitir nem se deixar impressionar pela atual ditadura internacional dos mercados financeiros, que ameaça a paz e a democracia".³²⁸ Isto porque, de acordo com as lições de Zygmunt Bauman, o "preço do silêncio é pago na dura moeda corrente do sofrimento humano".³²⁹

Nesta senda, apontaram-se três das principais causas da pobreza. A divisão entre capital e trabalho deixa claro que a desigualdade de rendas é consequência da disparidade da renda do trabalho e a do capital, gerando, dessa forma, concentração de riquezas nas mãos de poucos. Em se tratando do liberalismo econômico, afirma-se que a visão de que os mercados é autorregulável, não devendo haver interferência estatal, está a serviço exclusivo do setor financeiro. Por fim, a globalização da economia confere ao capital caráter de mobilidade, passando a se movimentar livremente e permitindo a exploração de diversos territórios, sem que houvesse uma preocupação com suas consequências. Além disso, o uso de tecnologias permitiu que aqueles extremamente ricos acumulassem ainda mais riquezas e de forma mais rápida, ao mesmo tempo em que não trouxe qualquer benefício para a vida dos mais pobres. Nesse sentido, aponta-se o paradoxo da globalização, tendo em vista que é extremamente benéfica para muito poucos, mas marginaliza grande parte da população mundial.

3.1.3 Como Medir a Pobreza?

A sociedade contemporânea reconhece a necessidade de identificar a dimensão da pobreza com o objetivo de encontrar meios de atacá-la de forma que todas as pessoas possam viver dignamente. A necessidade de redução da pobreza é consenso nas mais diversas áreas da

³²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O caminho para a dignidade até 2030**: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta. Nova Iorque: Relatório de síntese do Secretário-Geral sobre a Agenda Pós-2015, 2014. p. 4. Disponível em: <http://www.cases.pt/0_content/noticias/images/5527SR_advance%20unedited_final_PT.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

³²⁸ HESSEL, Stéphane. **Indignai-vos**. Tradução de Marli Peres. [S.l.], 2011. p. 9-11. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6eHj5egjfFvOGFhZmRmNzQtZDEyYi00Y2UwLThlZDUtNzA5Mzc5NzdINDE2/view?pli=1>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

³²⁹ BAUMAN, op. cit., p. 9.

sociedade atual, o que exige a adoção de métodos de avaliação bastante qualificados, de forma a permitir que intervenções pontuais sejam adotadas.³³⁰

São do início do século XX, segundo Juan Carlos Feres e Xavier Mancero, os primeiros estudos científicos sobre a medição da pobreza³³¹, que tem por objetivo "avaliar a efetividade das políticas sociais". As definições de pobreza mais utilizadas são as relativas à "necessidade", ao "nível de vida" e à "carência de recursos". Para cada uma dessas definições há indicador de bem-estar. A definição de pobreza como "nível de vida" tem o "consumo" como indicador de bem-estar. E a definição de pobreza como "carência de recursos" tem a "renda" como indicador de bem-estar.³³²

Esses autores entendem que a medição da pobreza compreende dois elementos: a identificação das pessoas que se consideram pobres e agregação de bem-estar das pessoas que se consideram pobres com base em determinada medida de pobreza. Neste sentido, os indicadores de bem-estar mais aceitos são: a satisfação de certas necessidades; o consumo de bens; ou disponibilidade de recursos.³³³

Para Juan Carlos Feres e Xavier Mancero, a "identificação" dos pobres exige comparação entre os diversos níveis de bem-estar, os quais são identificados por meio dos seguintes indicadores: Renda x Consumo; Renda ou Consumo familiar *x per capita*; Renda x Consumo ajustado por "escalas de equivalência"; Proporção do gasto com alimentos; Indicadores nutricionais; Métodos antropométricos; e Necessidades básicas.³³⁴

No mesmo sentido, Amartya Sen sustenta que há dois problemas que devem ser diferenciados para a medição da pobreza, que são: "a identificação dos pobres"; e "a construção de um índice de pobreza que utilize a informação disponível sobre os pobres". Afirma, em relação ao primeiro problema, que a literatura existente fez contribuições significativas. Mas quanto ao segundo, os poucos métodos existentes se limitam a "contar o número de pobres e estimar sua porcentagem sobre o total da população". E, por esse motivo, considera esse "índice

³³⁰ CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 10-15. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

³³¹ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 7. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

³³² Ibid., p. 37.

³³³ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 8. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

³³⁴ Ibid., p. 13.

muito tosco" porque o "número constante de pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza pode apresentar-se junto com um forte aumento da falta de renda em relação à linha de pobreza". Além disso, entende que o segundo indicador é "insensível à distribuição de renda entre os pobres".³³⁵

Na atualidade, há diversos métodos de pesquisas adotados para a medição da pobreza. E, nesse sentido o sociólogo francês Pierre Bourdieu, ao ensinar como o trabalho de pesquisa é realmente processado, afirma que:

*O habitus científico é uma regra feita homem ou, melhor, um *modus operandi científico* que funciona em estado prático segundo as normas da ciência sem ter estas normas na sua origem: é esta espécie de sentido do jogo científico que faz com que se faça o que é preciso fazer no momento próprio, sem ter havido necessidade de tematizar o que havia que fazer, e menos ainda a regra que permite gerar conduta adequada. (grifo do autor).³³⁶*

A medida da pobreza pode basear-se em determinados padrões que as políticas públicas objetivam atingir. E por políticas públicas entende-se como a função da organização política, as quais dependem de fatores como a natureza e a origem do poder governamental, e devem refletir o equilíbrio entre os desejos e as possibilidades de determinada sociedade. Sendo assim, para Amartya Sen é "clara a diferença entre a noção de 'privação' e a ideia do que deveria ser eliminado por meio da 'política'":

É certo que o desenvolvimento econômico acarreta mudanças no que se considera como privação e pobreza, e que também se modificam as ideias sobre o que deve fazer a respeito. Mas, embora esses dois tipos de mudanças são interdependentes e estão temporalmente correlacionados, nenhum pode ser definido totalmente em função do outro.³³⁷

A proporção das pessoas em situação de pobreza extrema no mundo, entre 1981 e 2001, teve redução em algumas regiões e aumento em outras. O aumento ocorreu na Ásia Central/Europa Oriental, em torno de 4%, e na África Subsaariana, em que quase metade da população vive na condição de pobreza extrema. De acordo com os cálculos estimados pelo Banco Mundial, em 1981 havia 1,5 bilhão de pessoas vivendo em condições de pobreza extrema no mundo. E, após 20 anos, esse número praticamente não mudou, pois em 2001 ainda havia

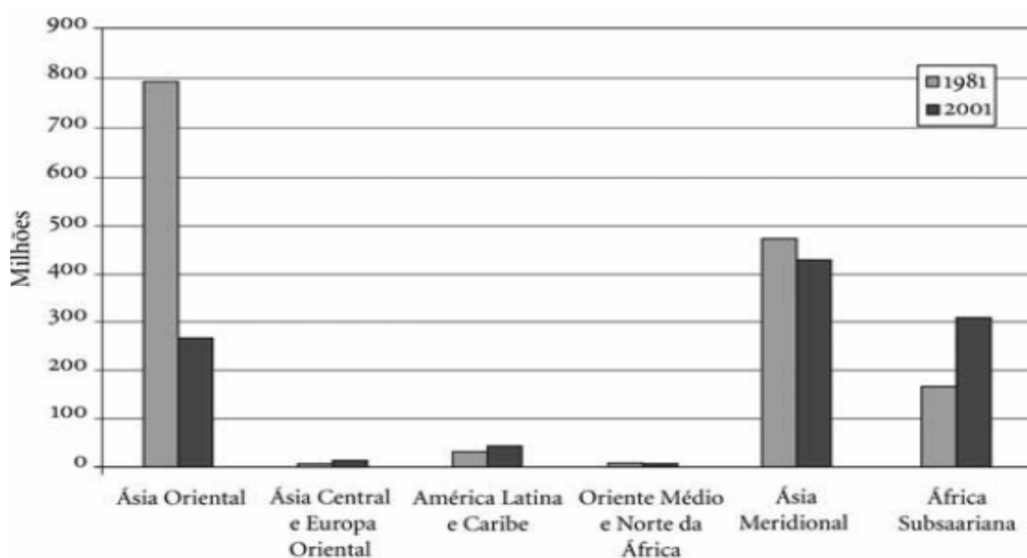
³³⁵ SEN, Amartya. Um enfoque ordinal para medir la pobreza. Tradução de Manuel Muñoz. **Caderno de Economia**, Bogotá, v. 17, n. 29, p. 41, 1998. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934960.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

³³⁶ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989. p. 23.

³³⁷ SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Revista Comercio Exterior**, México, v. 42, n. 4, p. 6, 1992. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

1,1 bilhão de pessoas na mesma situação, dentre as quais, 93% estão concentradas em três regiões, conforme demonstram os números absolutos do quadro que segue:³³⁸

Gráfico 1- Número de extremamente pobres



Fonte: Chen e Ravallion.³³⁹

A soma da população mundial que vive em condições de extrema pobreza e de pobreza atinge 40% da humanidade. Este é o motivo de Jeffrey Sachs fazer a seguinte afirmação:

A maior tragédia de nosso tempo é que um sexto da humanidade nem está na escada do desenvolvimento. Um grande número dos miseráveis da Terra está preso na armadilha da pobreza, incapaz de escapar por si mesmo da privação material extrema. Estão encurralados por doença, isolamento físico, estresse climático, degradação ambiental e pela própria miséria. Embora existam soluções para aumentar suas chances de sobrevivência - seja na forma de novas técnicas agrícolas, medicamentos essenciais ou mosquiteiros que podem limitar a transmissão da malária -, essas famílias e seus governos simplesmente não contam com os meios financeiros para fazer esses investimentos cruciais. Os pobres do mundo sabem a respeito da escada do desenvolvimento: eles são atormentados pelas imagens de riqueza do resto do mundo. Mas não conseguem pôr um pé na escada, e assim não podem nem começar a sair da pobreza.³⁴⁰

Há enormes dificuldades para obtenção de informações consistentes sobre a realidade da pobreza, pois os métodos tradicionais demonstraram que a "complexidade da pobreza é

³³⁸ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 35.

³³⁹ CHEN E RAVAILLON *apud* SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 35.

³⁴⁰ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 33-34.

captada [...] de forma parcial e fragmentada".³⁴¹ Contudo, os diversos métodos utilizados para o estudo da pobreza têm a preocupação comum de fornecer informações consistentes a fim de subsidiar a criação de políticas públicas sobre a realidade social. É nesse sentido que a seguir serão analisados os métodos, tradicionalmente, mais aplicados.³⁴²

3.1.3.1 Metodologias para Medição da Pobreza

O trabalho elaborado por Ana Luiza Machado de Codes demonstra que há três metodologias mais utilizadas para o estudo sobre a pobreza: Índices Sintéticos; Sistemas de Indicadores Sociais; e Análises de Regressão. Tais metodologias apresentam característica comum em relação aos fatores que refletem a multidimensionalidade da pobreza. Cada uma dessas técnicas apresenta "potencialidades próprias" que ajudam a compreender a pobreza a partir de enfoque específico. Por outro lado, cada método apresenta "limitações analíticas para o estudo relacional da pobreza".³⁴³

A metodologia de "índices sintéticos" obtém resultado a partir da aglutinação de indicadores de distintas dimensões da realidade social e ideais para "avaliação geral sobre um conceito que está sendo investigado em determinados grupos sociais". Por meio dessa técnica, é possível se ter "uma ideia genérica sobre o fenômeno estudado, de forma mais rápida e objetiva". Isto é, a metodologia de "índices sintéticos" visa a estimar as múltiplas necessidades de determinado grupo social por meio de um indicador.³⁴⁴

No início da década de 1990, em virtude da importância que a pobreza passou a ter para os estudiosos e governantes em relação às políticas sociais necessárias, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) propôs o indicador denominado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).³⁴⁵ Este indicador compreende três dimensões para medir os avanços ocorridos nas condições humanas, que são: a longevidade; o conhecimento; e o nível de vida digno.³⁴⁶

³⁴¹ CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 15. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

³⁴² Ibid., p. 13.

³⁴³ Ibid., p. 41.

³⁴⁴ CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 18. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

³⁴⁵ ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 23.

³⁴⁶ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 24. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

O IDH é exemplo da metodologia de índices sintéticos, o qual combina a longevidade, a educação e a renda. Por meio desses elementos são medidas as condições de saúde, as taxas de alfabetização de adultos e matrículas, e o poder de compra de determinada população. Esse índice surgiu como alternativa à avaliação de bem-estar em face da utilização do Produto Interno Bruto (PIB), pois a "evolução da noção de que o progresso humano e a melhoria das condições de vida das pessoas, não podem ser medidos apenas por sua dimensão econômica". Outro indicador, criado em 1997, é o Índice de Pobreza Humana (IPH). Esse indicador é obtido a partir da técnica de "índices sintéticos" e identifica as "situações de pobreza" dos países em desenvolvimento, as quais são distintas daquelas verificadas nos países desenvolvidos.³⁴⁷

Por meio do IPH são avaliados a longevidade, o conhecimento e o padrão de vida. A longevidade é calculada por meio de percentual de pessoas com expectativa de vida menor de 40 anos de idade. O conhecimento é calculado por meio do percentual de pessoas adultas analfabetas. E o padrão de vida calculado por meio do percentual de pessoas sem acesso aos serviços de saúde, sem saneamento básico e o número de crianças menores de cinco anos com baixo peso.³⁴⁸ As críticas ao método de "índices sintéticos" são no sentido de que a multidimensionalidade de um conceito social complexo é reduzida a um indicador, podendo acarretar "perda de transparência de informações".³⁴⁹

O segundo método de estudo sobre a pobreza, apontado por Ana Luiza Machado de Codes, denomina-se Sistemas de Indicadores Sociais, que "são formados por conjuntos de indicadores relativos a um fenômeno social que se deseja analisar". Parte-se do "conceito abstrato ou tema que deve ser reportado pelo sistema". O segundo passo é a "definição operacional do conceito abstrato ou tema". Em seguida, são especificadas as dimensões que compõem esse conceito "de modo que possam ser representadas por meio de variáveis observáveis". Por fim, o sistema de indicadores sociais será elaborado por meio da agregação dos dados empíricos, que refletem as dimensões conceituais especificadas, e da organização das estatísticas disponíveis.³⁵⁰

A análise realizada por Ana Luiza Machado de Codes em relação à metodologia de Sistemas de Indicadores Sociais conclui que:

³⁴⁷ CODES, op. cit., p 19-20.

³⁴⁸ FERES; MANCERO, op. cit., p. 29

³⁴⁹ CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 21. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

³⁵⁰ JANNUZZI *apud* CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 25. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

Seja com a intenção de quantificar os pobres ou de lhes traçar o perfil, ainda que sob o prisma da multidimensionalidade, pode-se notar que abordagens calcadas na exposição de indicadores sociais são eminentemente descritivas, harmonizando-se com as formulações conceituais menos complexas. Tais procedimentos prestam-se bem aos propósitos de ordenar e comparar situações de pobreza. Esses propósitos, contudo, não se coadunam com o estado atual das discussões sobre o tema. Mais especificamente, pode-se dizer que a questão metodológica não consiste mais em se dispor de um modo de indicar 'quem são os pobres' ou de contabilizá-los. O ponto principal diz respeito a como se deve proceder, de modo a expressar a multidimensionalidade e a forma de articulação dos fatores envolvidos na questão, evidenciando quais deles são mais relevantes.³⁵¹

E a terceira metodologia estudada por Ana Luiza Machado de Codes é a Análise de Regressão. Este método de medição da pobreza objetiva "que se conheçam quais os fatores que exercem impacto sobre as condições de vida dos indivíduos".³⁵² A crítica da autora é no sentido de que esse método "sempre implica a perda de detalhamento das informações, particularmente no que se refere à forma de distribuição dos dados".

Após a análise das citadas metodologias, Ana Luiza Machado de Codes identifica as características desejáveis para o estudo relacional da pobreza, as quais devem ser capazes de superar os limites da mera quantificação dos aspectos relativos à pobreza, estabelecer as relações entre as diversas questões envolvidas no problema, haver representação gráfica do fenômeno, determinar quais os fatores mais impactantes nas condições de vida das pessoas, valorar a intensidade de tais impactos, tanto direta como indiretamente, explicar a variabilidade do fenômeno, incluir conceitos sociais complexos e abstratos de forma estável e avaliar os erros de mensuração das variáveis.³⁵³

Nesse sentido, para Ana Luiza Machado de Codes, a Modelagem de Equações Estruturais (MEE) possui todos os atributos considerados desejáveis pela literatura para "um método de pesquisa sobre a pobreza". Isto porque o citado método tem flexibilidade na "representação das estruturas existentes entre os fatores envolvidos em um fenômeno", o que permite a análise de determinado problema social. Dito de outra forma, o método permite calcular as correlações e articulações existentes dentre diversos fatores relacionados à pobreza:

[...] essa técnica de análise multivariada é capaz de identificar quais são os fatores mais imediatamente ligados a situações de carências e privações, de

³⁵¹ CODES, op. cit., p. 30.

³⁵² Ibid., p. 31.

³⁵³ CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 31. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016. p. 41-42.

oferecer uma visão da forma como eles se inter-relacionam e de calcular o peso de cada um na determinação das condições de pobreza.³⁵⁴

A conclusão de Ana Luiza Machado de Codes é no sentido de que a MEE se apresenta como a técnica mais adequada para "refletir a complexidade e a multidimensionalidade que marcam as discussões teóricas" sobre a pobreza. Contudo, como ocorre com as demais metodologias, a MEE também apresenta limitações, pois é "fortemente dependente da variação dos elementos considerados" e "seus resultados podem ser ofuscados quando se referem a populações marcadas por certa homogeneidade de características".³⁵⁵

3.1.3.2 A Medição e Avaliação da Pobreza Multidimensional

Entre os métodos encontra-se a mensuração unidimensional, que considera "o valor da renda necessária para que a sobrevivência da família fosse assegurada".³⁵⁶ Segundo Amartya Sen, a medição unidimensional da pobreza ocorre por meio da identificação que estabelece os critérios que distinguem as pessoas pobres das não pobres, e a agregação que aglutina as informações sobre as pessoas pobres para criar indicador geral de pobreza. Essa identificação utiliza linha de corte por meio da Linha de Pobreza e avalia se a renda de uma pessoa chega a esse ponto. E a agregação é alcançada por meio de *índice* ou *medida de pobreza*.³⁵⁷

Posteriormente, avançou-se no sentido da "ampliação do conceito em direção à multidimensionalidade, ocorrida a partir da formulação da satisfação de diversas 'necessidades básicas', para que o ser humano pudesse ter condições mínimas de vida". A "perspectiva multidimensional" consolidou-se e evidenciou que "a pobreza é fruto de processos socioeconômicos complexos". Por isso, houve necessidade de identificar "as principais características daqueles atingidos pelas condições de carências e privações".³⁵⁸

O método de medição multidimensional avalia três dimensões de pobreza: saúde; educação; e qualidade de vida. Na dimensão da saúde são medidas a nutrição e mortalidade infantil e o corte de privação ocorre: quando pelo menos uma pessoa seja desnutrida; e, com relação à mortalidade infantil, considera a morte de, pelo menos, uma criança nos últimos 5

³⁵⁴ Ibid., p. 50.

³⁵⁵ Ibid., p. 65-66.

³⁵⁶ CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza**: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 15. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

³⁵⁷ ALKIRE, Sabina. FOSTER, James. Recuento y medición multidimensional de la pobreza. **OPHI**, [S.l.], n. 7, p. 17, 2007. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

³⁵⁸ CODES, op. cit., p. 15 e 17.

anos. Na dimensão da educação são medidos os anos de escolaridade e frequência escolar, sempre levando em consideração as pessoas do grupo familiar, e o corte de privação ocorre: nas situações em que ninguém do grupo familiar tenha completado 5 anos de escolaridade; e, com relação à frequência escolar, considera que, pelo menos, uma criança em idade escolar não concluiu a 8ª classe. Na dimensão da qualidade de vida, por sua vez, são avaliados o combustível utilizado para cozinhar, o saneamento básico, a água potável, a eletricidade, o tipo de piso do imóvel, os ativos. O corte de privação ocorre quando: o combustível utilizado para cozinhar seja esterco, madeira ou carvão; o saneamento básico é inadequado ou compartilhado com outras famílias; a família não tem acesso à água potável ou a fonte está há mais de 30 minutos de distância, contado o tempo de ida e volta; o imóvel não tem eletricidade; o piso do imóvel é de chão batido, areia ou esterco; o imóvel possui apenas um rádio, televisor, telefone, bicicleta, moto ou refrigerador; e não possui carro ou caminhão. Dessa forma, o Índice de Pobreza Multidimensional considera pobre a pessoa que sofre privações no percentual de 33% ou mais dos indicadores das citadas dimensões.³⁵⁹

Para Amartya Sen, o enfoque biológico tem sofrido severas críticas porque apresenta sérios problemas, tais como significativas variações de acordo com as características físicas e condições climáticas, o que dificulta a precisa verificação das necessidades nutricionais de determinada região. Outra dificuldade observada é a de estabelecer quais "produtos específicos" serão convertidos de "necessidades nutricionais mínimas em necessidades mínimas de alimentos". Isto porque há variações dos hábitos alimentares das pessoas de cada região. Além disso, o custo mínimo da alimentação é variável de acordo com os hábitos, cultura, preços relativos e os bens e serviços disponíveis. Por tais motivos, Amartya Sen entende que "não há qualquer razão para supor que a ideia de pobreza deva ser nítida e precisa".³⁶⁰

Ainda, o autor de importantes obras sobre pobreza, fome e "economia do bem-estar", Amartya Sen ensina que o desenvolvimento econômico passou a ser observado com outro enfoque: a desigualdade deve ser medida a partir de variáveis como "felicidade, renda, riqueza, etc".³⁶¹

³⁵⁹ HAMMOCK, John. **A medição da pobreza multidimensional**. [S.l.]: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2015. p. 35. Disponível em: <<https://wpp.org.br/sites/default/files/ppt/Oficina%20T%C3%A9cnica%20Pobreza%20Multidimensional%2025-26%20ago2015%20-%20John%20Hammock%20-%20OPHI.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2016.

³⁶⁰ SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Revista Comercio Exterior*, México, v. 42, n. 4, p. 3, 1992. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

³⁶¹ FUSARO, Diego. **Amartya Sen**. [S.l., 2016?]. Disponível em: <<http://www.filosofico.net/amartyasen.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

3.2 A POBREZA E A POBREZA EXTREMA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

A escolha dos países americanos e caribenhos como objeto de estudo se justifica a partir da análise das causas da pobreza. Por terem um histórico comum de colonização e exploração, esses países enfrentaram, enfrentam ou enfrentarão os mesmos problemas quanto ao desenvolvimento social igualitário, sendo marcados por uma sociedade estratificada e desigual. Além disso, em uma realidade globalizada, não se justifica o estudo exclusivo da pobreza no Brasil como uma célula única e isolada, mas sim inserida em um contexto histórico, econômico, geográfico e social que compartilha com seus países vizinhos.

3.2.1 A Situação da Pobreza na América Latina e Caribe

Os países da América Latina sofreram "declínio econômico" nas décadas de 1980 e 1990, havendo diferentes motivos para tanto. Para Peru e Equador, por exemplo, as causas características desse movimento estão relacionadas a suas posições geográficas, tendo em vista que a população está dividida entre montanha e planície. Bolívia e Paraguai, por sua vez, tem em comum a localização geográfica sem saída para o mar, o que torna os meios de transportes mais caros. Além disso, outro fator importante de estagnação do desenvolvimento econômico dessa região é a forte instabilidade dos preços internacionais dos produtos agrícolas e minerais utilizados na exportação.³⁶²

Essas são algumas das causas da pobreza e extrema pobreza da população que vive na América Latina e Caribe. Para medir o número de pessoas pobres ou extremamente pobres dessa região, segundo Juan Carlos Feres e Xavier Mancero, o método de indicadores sociais mais adotado é conhecido como "necessidades básicas insatisfeitas", o qual se baseia na concepção da pobreza como "necessidade". Quer dizer, importa que a necessidade do indivíduo tenha sido efetivamente atendida.³⁶³

No início da década de 1990, a população na América Latina girava em torno de 425 milhões de pessoas. Deste total, 204 milhões viviam em condições de pobreza ou extrema

³⁶² SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 81.

³⁶³ FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. **Enfoques para la medición de la pobreza**. Santiago: CEPAL, 2001. p. 10. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicacion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

pobreza por falta de renda, o que correspondia a 48,4% de toda a população do continente.³⁶⁴ No ano de 2004, esse percentual reduziu para 42,9%,³⁶⁵ e, em 2013, caiu para próximo de 24% da população dessa região.

Embora um imenso número de pessoas tenha deixado a condição de pobreza ou pobreza extrema, a tendência de queda desses níveis foi afetada pela crise de 2008-2009 que acometeu fortemente e desacelerou o crescimento econômico da América Latina e Caribe.³⁶⁶

Os estudos da CEPAL demonstram que o compasso de redução da pobreza e pobreza extrema na América Latina e Caribe foi diminuindo ao longo do período de 2003 a 2014. Observou-se que, até 2008, a média anual de pessoas que saíram da pobreza e da extrema pobreza era de, aproximadamente, 8 milhões.³⁶⁷ A partir de 2009, no entanto, essa média caiu para próximo de 5 milhões.³⁶⁸ Há um imenso número de pessoas que não conseguiram sair da pobreza e outro das que conseguiram, mas acabaram retornando à situação anterior.³⁶⁹

Foi o que ocorreu no ano de 2014. O movimento de queda se inverteu e fez com que houvesse um considerável aumento no percentual de pobres e extremamente pobres na América Latina e Caribe. No ano anterior, o percentual era de 24%, mas em 2014 subiu para 28,2%. Isto significa que, do total de 595 milhões de pessoas dessa região, 168 milhões vivem em situação de pobreza ou de pobreza extrema.³⁷⁰

Ademais, as projeções indicam que nos anos de 2015 e 2016 haverá "aumento acumulado potencial ao redor de 2,8 milhões de pessoas" que retornarão à pobreza por falta de renda³⁷¹. Isto demonstra a continuidade na elevação da taxa de pessoas pobres e extremamente pobres para 29,2% do total da população da América Latina e Caribe.³⁷²

³⁶⁴ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 10. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁶⁵ RICUPERO *apud* SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 18.

³⁶⁶ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progreso multidimensional**: bienestar más allá del ingreso. New York, 2016. p. 6-8. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

³⁶⁷ O valor atualizado para cálculo da Linha de Pobreza e da Linha de Pobreza Extrema é de US\$ 4,00 por pessoa/dia.

³⁶⁸ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progreso multidimensional**: bienestar más allá del ingreso. New York, 2016. p. 13. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁷⁰ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 10. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁷¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), *op. cit.*, p. 12.

³⁷² COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), *op. cit.*, p. 10.

No Brasil, em 2012, o percentual de pessoas que viviam em situação de pobreza reduziu de 18,6% para 18,0%. Entretanto, o percentual das que se encontravam na pobreza extrema aumentou de 5,4% para 5,9%.³⁷³

Ao prefaciar a edição brasileira da obra *O fim da pobreza*, de Jeffery Sachs, o jurista Rubens Ricupero fez a seguinte reflexão:

Pois, se é verdade que cada sociedade terá de ser julgada segundo o critério do tratamento que dispensou a seus membros mais frágeis e vulneráveis, essa verdade não se aplica somente ao julgamento da sociedade americana em relação à África, mas a cada latino-americano, a cada brasileiro, que deve justificar sua existência na abundância do século XXI, ao lado da esqualidez de quase 400 milhões de nossos conterrâneos pobres ou indigentes.³⁷⁴

As pesquisas da CEPAL demonstram que os países da América Latina e Caribe têm a característica comum de, nos últimos anos, experimentarem significativas "transformações sociais, econômicas e ambientais". As citadas transformações são resultado de "políticas públicas que moldaram [...] o padrão de crescimento econômico (a renda) e as conquistas sociais, laborais e educativas alcançadas pela população". Entretanto, o que se observou é que tais conquistas não conseguem se sustentar ao longo do tempo.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as causas que "parecem explicar" isso são a reduzida expansão do mercado de trabalho e os limites fiscais que impediram a expansão das transferências públicas. Ocorre que a expansão do mercado de trabalho é responsável por significativa redução da pobreza e da desigualdade de renda. Contudo, 60% dos novos postos de trabalho estão no setor de serviços, caracterizados pela baixa produtividade e alta informalidade, o que impacta o crescimento econômico e as conquistas sociais.³⁷⁵

A crise econômica que atingiu América Latina em 2008, acarretou diminuição na arrecadação fiscal de todos os seus países. Como consequência, impediu a expansão do gasto público social que interfere diretamente na tendência de redução das taxas de pobreza no médio prazo. Por conta disso, faz-se necessário encontrar outras fontes de financiamento das políticas públicas para preservar os avanços sociais já conquistados e erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades, ampliar proteção social, promover o trabalho digno e universalizar a cobertura da saúde e da educação de qualidade. Para tanto, na Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e Caribe, ocorrida em novembro de 2015, os ministros do

³⁷³ Ibid., p. 66.

³⁷⁴ RICUPERO *apud* SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 18.

³⁷⁵ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progreso multidimensional**: bienestar más allá del ingreso. New York, 2016. p. 6-13. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

Desenvolvimento Social dos países membros reafirmaram a importância de garantir e proteger os recursos públicos necessários ao financiamento das citadas políticas sociais.³⁷⁶

De acordo com Juan Pablo Jiménez, a tributação da propriedade imobiliária tem sido o instrumento mais utilizado como fonte de recursos fiscais, conforme estudos da CEPAL na América Latina. Contudo, em virtude da deficiência das administrações fazendárias, da ausência de registro e da subvalorização das propriedades, ocorre a arrecadação em níveis consideravelmente baixos. Além disso, a base tributável das transmissões de bens a título gratuito *inter vivos* e *causa mortis* é bastante modesta, porque as deduções legais geralmente são generosas, gravando somente o patrimônio líquido transmitido. A solução possível é a forte tributação por meio de alíquotas progressivas e seletivas aplicadas de acordo com o fato gerador.³⁷⁷

3.2.1.1 A Desigualdade Social na América Latina e Caribe

Os modelos neoliberais implantados na América Latina, no final do século XX, inviabilizaram o crescimento sustentável e possibilitaram a concentração de riquezas. Esta situação impõe o desafio de criar políticas públicas para o alcance da igualdade social.³⁷⁸

O coeficiente de Gini é o indicador mais utilizado internacionalmente para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países. A variação do coeficiente é entre 0 e 1, e quanto mais próximo de zero, melhor é a distribuição de renda, enquanto mais próximo de 1, maior é a concentração de renda no país. A Suécia, a Noruega e a Alemanha são países com maior igualdade de renda, tendo coeficiente de Gini igual ou menor de 0,3. Os países com maior desigualdade, por sua vez, têm coeficiente de Gini igual ou maior de 0,5. Com relação à desigualdade de renda na América Latina, observou-se que, no período de 2010 a 2014, houve redução de 10% na diferença. Isto significa que, dos 17 países analisados, a diferença da renda entre os 40% mais pobres e os 10% mais ricos da população, caiu de 15,6% para 14,0%. Sendo assim, para cada R\$ 1,00 recebido pelos 40% mais pobres, os 10% mais ricos recebem R\$ 14,00.

³⁷⁶ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 23. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁷⁷ JIMÉNEZ, Juan Pablo. **Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2015. p. 41-42. (Libros de la CEPAL, n. 134). Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/1/S1420855_es.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

³⁷⁸ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016**. Santiago, 2016. p. 54. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.

E o Brasil é considerado um dos países com maior desigualdade social do mundo. No último levantamento divulgado pela CEPAL, em 2013 o Brasil apresentou coeficiente de Gini igual 0,553, o que demonstra a alta concentração de renda.³⁷⁹ Isto é, a desigualdade de renda no Brasil é tão grande que a metade mais pobre da população adulta não consegue acumular 10% de toda a renda do país. No outro extremo, a população formada pelos 5% mais ricos concentra quase metade da renda do Brasil.³⁸⁰

O Chile também tem altos níveis de desigualdade de renda e, até 2013, 1% da população mais rica concentrava rendimentos do trabalho que correspondia a 16,6% do PIB chileno. E, em 2014, esse país promoveu ampla reforma tributária, com profundas alterações na tributação da renda, tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas. Além disso: concedeu novos benefícios fiscais e realizou investimentos; aumento substancialmente a tributação do consumo de bens prejudiciais à saúde (impostos corretivos); inibiu o consumo de bens e serviços prejudiciais ao meio ambiente (impostos verdes); e criou instrumentos legais e administrativos de aperfeiçoamento da fiscalização tributária. Entre os objetivos dessa reforma estão o aumento da eficiência da arrecadação fiscal e a garantia de recursos permanentes para o financiamento da educação, saúde e proteção social; a evolução da equidade tributária; a melhora dos incentivos à poupança e investimento; e a redução da evasão e elisão tributárias.³⁸¹

A partir das pesquisas realizadas, a CEPAL evidencia a característica que distingue a desigualdade social da região: a elevada renda recebida pelos 10% mais ricos, o que corresponde a 32% do total da renda das pessoas físicas da América Latina e Caribe. O gráfico abaixo demonstra a taxa média efetiva da tributação da renda de pessoas físicas e a redução do Índice de Gini, na comparação entre a América Latina e a União Europeia.³⁸²

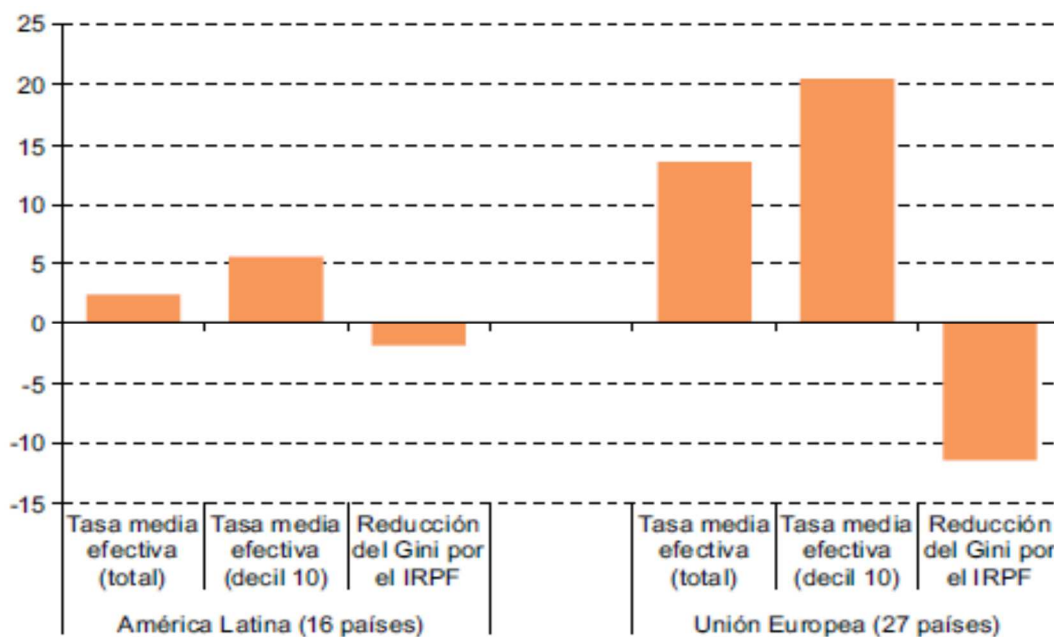
Gráfico 2 - Taxa média efetiva do imposto de renda das pessoas físicas e redução do Índice de Gini - América Latina e União Europeia (%)

³⁷⁹ Id, **Panorama social da América Latina**. Santiago, 2014. p. 14. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=4>. Acesso em: 10 maio 2015.

³⁸⁰ MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fábio Ávila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2015. Disponível: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2479685>. Acesso: 20 maio 2015.

³⁸¹ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Efeitos distributivos da reforma tributária de 2014**. Chile, 2015. p. II-I. Disponível em: <http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial_ReformaTributaria.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

³⁸² COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016**. Santiago, 2016. p. 55. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.



Fonte: CEPAL.³⁸³

Embora as legislações tributárias dos países integrantes da América Latina e Caribe permitam que a renda de pessoa física seja tributada em torno de 25% e 40%, a taxa efetiva média aplicada é de apenas 5,4%, enquanto que na União Europeia é de 20%. E, ainda, em alguns países latino-americanos, a tributação das rendas do capital é menor que a tributação aplicada à renda do trabalho.³⁸⁴

A baixa tributação da renda de capital é explicada pelas facilidades que permitem evasões, elusões, exceções, deduções e privilégios fiscais concedidos.³⁸⁵ A estimativa de evasão fiscal do imposto sobre a renda na América Latina e Caribe, entre 2005 e 2010, é na ordem de 46,4%.³⁸⁶

A América Latina e Caribe, embora tenham gradual redução, ainda mantêm a posição de região mais desigual do mundo.³⁸⁷ Na última década, os índices de pobreza e pobreza extrema reduziram gradativamente, porém os últimos estudos demonstram que o ritmo de queda não se sustentou e voltou a subir.

³⁸³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) *Sobre la base de estimaciones, información oficial y cifras de Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income (EUROMOD) (G2.0)*. Santiago, 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=sobre+la+base+de+estimaciones%2C+informaci%C3%B3n+oficial+y+cifras+de+Statistics+on+Distribution+and+Decomposition+of+Disposable+Income>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁸⁴ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016*. Santiago, 2016. p. 73. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 55.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 73.

³⁸⁷ JIMÉNEZ, Juan Pablo. *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2015. p. 14. (Libros de la CEPAL, n. 134). Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/1/S1420855_es.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

Sobre a desigualdade social, o economista Joseph Stiglitz, que recebeu o prêmio Nobel de Economia em 2001, entende que:

Por mais distinta que seja a desigualdade que hoje enfrentamos, a desigualdade em si não é nada de novo. A concentração do poder econômico e político foi, de várias maneiras, mais extremo nas sociedades pré-capitalistas do Ocidente. Nessa altura, a religião tanto explicava como justificava a desigualdade: os que se encontravam topo da sociedade estavam lá por direito divino. Questionar isto era questionar a ordem social, ou até questionar a vontade de Deus.³⁸⁸

E, segundo Célia L. Kerstenetzky, a desigualdade social é o principal problema da sociedade brasileira:

Um de seus corolários é a pobreza, especialmente a pobreza infantil. Outros efeitos colaterais, frequentemente mencionados, são o crescimento não sustentado, instituições democráticas truncadas por desigualdades políticas e coesão social fragilizada pela violência urbana e rural. A lentidão com que se desenvolveu um estado do bem-estar para lidar com a desigualdade refletiu sua baixa prioridade nos projetos de desenvolvimento econômico em décadas precedentes. Boa parte do período formativo do estado do bem-estar no país [...] foi dominada por governos não democráticos pouco atentos a direitos sociais equalizadores. E, a despeito do novo horizonte de aspirações de direitos para a população brasileira com a redemocratização e a Constituição de 1988, somente nos primeiros anos do século XXI é que o país finalmente começa a experimentar reduções significativas das desigualdades econômicas. Quase oito décadas de políticas pouco sensíveis à questão distributiva deixaram um considerável passivo social.³⁸⁹

Para a CEPAL, a adequada medição da desigualdade é fundamental como um indicador de bem-estar da população, bem como para a formulação de políticas públicas e avaliação de resultados.³⁹⁰ Nesse sentido, o Estado pode agir de várias formas para reduzir a desigualdade, por meio da tributação e da transferência de rendas, bem como com investimentos em saúde e educação que aperfeiçoa as capacidades humanas e possibilita a inserção no mercado de trabalho.³⁹¹

As pesquisas sobre o nível de escolaridade da América Latina e Caribe demonstram que, em 2013, o percentual de jovens que haviam concluído a educação básica era de 92%, enquanto

³⁸⁸ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução: Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 90.

³⁸⁹ KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 257.

³⁹⁰ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 16. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 25.

aqueles que haviam concluído a educação secundária e apenas 58%.³⁹² Além de tudo, no ensino superior a situação é ainda mais grave porque, entre os jovens mais pobres, somente 4% conseguiram concluir a graduação, enquanto o índice entre os mais ricos é de 46%.³⁹³

Por tais motivos, faz-se necessário vigoroso e perene investimento público para que seja possível reverter essa situação. E é sobre a fonte de financiamento que tratará o próximo ponto.

3.2.1.2 As Receitas Públicas da América Latina e Caribe

É possível afirmar que as estimativas de crescimento econômico da América Latina e Caribe não se concretizaram em razão da queda dos preços da matéria prima fornecida ao mundo, bem como pela queda dos investimentos globais.³⁹⁴

A partir do início da década de 1990, houve aumento na receita fiscal em relação ao PIB, com base no crescimento econômico, na reforma e gestão pública tributária, na criação de novos tributos que aumentaram a carga tributária e no aumento da cobrança de tributos decorrentes da exploração e comercialização de recursos naturais. Por esses motivos, até 2014, a carga tributária da América Latina e Caribe cresceu de 14,6% para 21,7% do PIB.³⁹⁵

Ocorre que, em 2008-2009, a crise financeira enfrentada pela América Latina e Caribe forçou alguns países a promoverem reformas para ampliar as bases tributárias. A maioria dos países focou na renda obtida de dividendos ou distribuição de lucros, juros, títulos ou ganhos de capital. Além disso, as deduções sofreram limitação, bem como foram revogadas algumas isenções ou despesas fiscais.³⁹⁶

Contudo, as taxas efetivas de impostos pagos pelos 10% dos contribuintes detentores das maiores rendas ainda são consideradas muito baixas. A incoerência está no fato de que os rendimentos do trabalho são severamente tributados. As pesquisas da CEPAL estimam que, na América Latina, a taxa média efetiva de imposto pago pelos 10% mais ricos é de 7,2%, enquanto na União Europeia a citada taxa equivale a 25,6%.³⁹⁷

O Banco Mundial divulgou estudos sobre os resultados obtidos a partir da reforma tributária realizada pelo Chile em 2014 cujos números indicam que o aumento da tributação, de

³⁹² Em 1997 este percentual era de 37%.

³⁹³ Ibid., p. 16.

³⁹⁴ Ibid., p. 10.

³⁹⁵ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 28. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

³⁹⁶ Ibid., p. 52.

³⁹⁷ Ibid., p. 6.

12,7% para 18,5% sobre a renda de 1% da população mais rica, gerou impacto positivo na distribuição de renda e provocou acentuada melhora na equidade do sistema tributário. Dessa forma, a parcela mais rica passou a pagar o imposto adicional na ordem de 1,1% do PIB do Chile. Por outro lado, a parcela da população que está entre 76% e 99% sofreu levemente os efeitos, e a que compõe os 75% da base inferior não foi afetada pela reforma tributária.³⁹⁸

Com base em suas pesquisas, a CEPAL sustenta que há importante margem para expandir a base tributária em relação ao patrimônio, especialmente em relação ao imposto predial. Além disso, há necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas para impedir a evasão fiscal, pois a estimativa é de que a evasão fiscal do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) gira em torno de 2,2%, e a do Imposto sobre a Renda (IR) é próxima a 4,1% do Produto Interno Bruto (PIB), o que significa evasão no montante de US\$ 320 milhões em 2014. Ademais, a evasão fiscal do IR de pessoas jurídicas de alguns países chega a 70% do que deveria ser arrecadado. A solução desse problema passa pelos imprescindíveis recursos tecnológicos que permitam cruzar informações entre diversas fontes, bem como a disseminação da cultura de que a tributação é a fonte das receitas públicas, tão necessárias para o financiamento do Estado moderno.³⁹⁹

Segundo a CEPAL, faz-se necessário, também, haver um fortalecimento "anticíclico" a fim de reduzir os efeitos nocivos da expansão e contração do investimento público e das despesas de capital. Ainda, conforme estudos da citada Comissão, a América Latina enfrenta problemas históricos em virtude da insuficiência dos recursos públicos necessários ao financiamento de políticas sociais e da "prociclicidade"⁴⁰⁰ da política fiscal.⁴⁰¹

Ademais, a partir da crise financeira iniciada em 2008, a dívida pública da América Latina aumentou significativamente, e, em 2015, atingiu 34,7% do PIB. Isto ocorre porque, em períodos de desaceleração do crescimento econômico e de queda dos preços das commodities, é indispensável o financiamento por meio de recursos público.⁴⁰²

³⁹⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO-CHILE (BID). **Efeitos distributivos da reforma tributária de 2014**. Chile: 2015. p. II. Disponível em: <http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial_ReformaTributaria.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

³⁹⁹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016**. Santiago, 2016. p. 7. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.

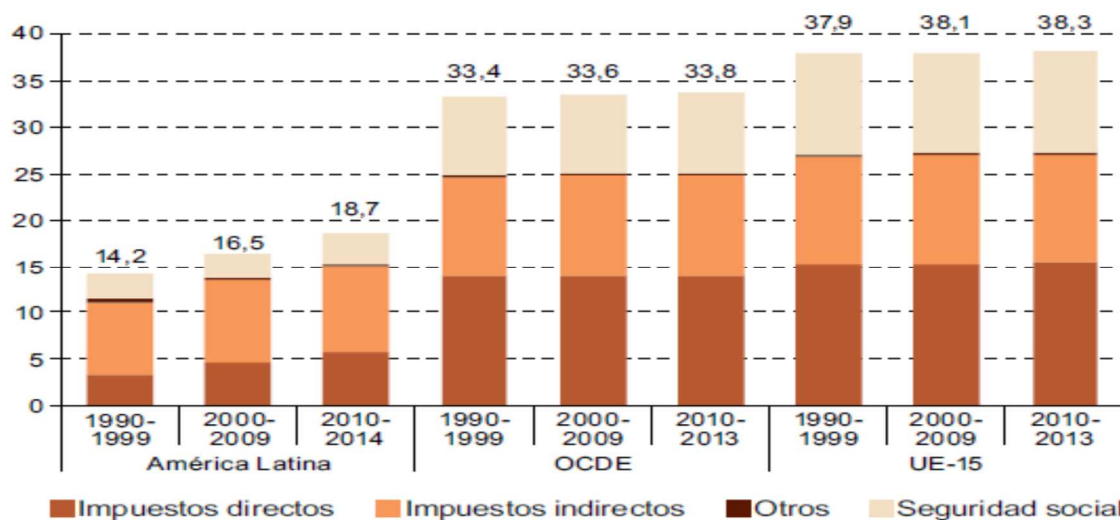
⁴⁰⁰ Política fiscal procíclica: São variações que a receita fiscal e o investimento social dependem do resultado econômico e não de decisões conjunturais de política (ou políticas discricionais).

⁴⁰¹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 27-28. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 10.

E a carga tributária média da América Latina é de 15% do PIB, o que corresponde à metade da carga tributária média dos 15 países que compõem a União Europeia-15, conforme se observa no gráfico que segue:⁴⁰³

Gráfico 3 - Composição da receita tributária na AL, OCDE e EU % PIB



Fonte: CEPAL.⁴⁰⁴

Há distintas causas na composição da receita tributária dos países da América Latina e Caribe. Uma delas é a baixa arrecadação relativa aos impostos diretos (renda/propriedade), que é menor do que 30%. Isso porque a maior parcela da carga tributária refere-se aos impostos especiais de consumo e outros indiretos, os quais, entre 2010 e 2014, correspondiam a 9,4% do PIB da região.⁴⁰⁵

As receitas fiscais dos países da América Latina e Caribe, em 2013, eram compostas por 31,2% referentes ao imposto sobre o consumo geral (IVA e imposto sobre vendas), e 18,3% referentes à tributação de consumo específico. Por outro lado, a tributação sobre a renda e lucros correspondia a 27,4% e as contribuições sociais correspondiam a 16,6%. No mesmo período, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) as receitas fiscais eram compostas por 20,2% referentes ao imposto sobre o consumo geral (IVA e imposto sobre vendas) e 10,5% referentes ao imposto sobre o consumo específico. Quanto à tributação da renda e lucros, essa correspondia a 33,7% e as contribuições sociais correspondiam a 26,1%.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Ibid., p. 55.

⁴⁰⁴ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), op. cit., p. 46.

⁴⁰⁵ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016**. Santiago, 2016. p. 45. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴⁰⁶ Ibid., p. 37.

Em relação ao financiamento público, as contribuições sociais exercem importante papel na seguridade social e tem sido diferencial entre alguns países da América Latina. Contudo, há práticas adotadas tanto por empregadores como por empregados que reduzem o aporte das contribuições, gerando graves consequências econômicas, tais como: "a precária proteção social dos trabalhadores; impactos para o desenvolvimento profissional; distorções do mercado de trabalho formal e dos sistemas de financiamento da seguridade social; e a criação de incentivos perversos para o pagamento de pensões".

Todavia, conforme exposto pela CEPAL, com base no reconhecimento dos direitos da cidadania, os quais abrangem a proteção social, é necessário que o Estado se preocupe com os trabalhadores, sejam eles formais ou informais. Ocorre que a ausência de contribuições - "evasão contributiva" - afeta a sustentabilidade da seguridade social e os trabalhadores que não contribuem ficam sem proteção social. A consequência disto é que o Estado é forçado a criar sistemas não contributivos de assistência para atender importante parcela da população.⁴⁰⁷

Embora sejam escassas as pesquisas sobre evasão e elusão contributivas, o governo do Chile possui diagnóstico com as "Análises da Evasão e Elusão no pagamento das Contribuições para a Seguridade Social e Medidas de Política Pública para superar suas Causas". O citado diagnóstico compreende os trabalhadores assalariados sem contrato de trabalho, categoria denominada de "evasão laboral", haja vista que o trabalhador não contribui para o sistema de seguridade social e, por consequência, está sem a proteção. A segunda categoria compreende os trabalhadores assalariados com contrato de trabalho, mas que não contribuem para o sistema de seguridade social. Essa categoria denomina-se "evasão previdencial". A terceira é a de trabalhadores assalariados com contrato de trabalho, mas que, por meio de acordo entre empregado e empregador, contribuem sobre remuneração inferior ao real. É a denominada "elusão previdencial". E a última categoria é a de trabalhadores remunerados abaixo de sua modalidade, cujo vínculo laboral corresponde a de um trabalhador assalariado. Neste caso ocorre a "elusão laboral".⁴⁰⁸

Esse estudo revelou que, em 2011, o Chile possuía quase 5 milhões de trabalhadores assalariados e a evasão girava em torno de 19%. Isto é, quase 1 milhão de trabalhadores chilenos

⁴⁰⁷ Ibid., p. 78.

⁴⁰⁸ ARENAS, A. et al. **Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas**. Santiago: Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012. p. 9-10. (Documento de Trabajo, n. 2). Disponível em: <<http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/analisis-evasion-elusion-previsional-medidas-para-superar-causas.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

não contribuíam para o sistema de seguridade social daquele país.⁴⁰⁹ E o maior percentual de evasão situa-se nas empresas que empregam entre 6 e 9 pessoas do setor agrícola (33,1%), comércio (22,9%), construção (20,4%), transporte (20,1%), serviço (15,7%), indústria (14,5%), bancos (11,2%), energia (7,2%) e mineração (5,7%).⁴¹⁰

Em relação aos demais países da América Latina e Caribe, não foram localizadas pesquisas atuais. Contudo, as que estão disponíveis indicam que a evasão contributiva é bastante elevada, a exemplo do Brasil, cujas informações existentes são de 1990 e a evasão contributiva correspondia a 18,4%.⁴¹¹

Percebe-se que, em razão da escassez de informações, não há como medir ou estimar a magnitude do problema da evasão contributiva da América Latina e Caribe. No entanto, é possível perceber que o problema da evasão fiscal constitui uma das maiores fragilidades dos sistemas tributários das economias da região. E isso exige profundas reformas da estrutura e da administração fazendária, tanto em relação à contribuição previdenciária quanto em relação à tributação da renda. Para aprimorar o controle e fiscalização tributária, é necessário desenvolver ferramentas tecnológicas que permitam obter e comparar informações obtidas de diversas formas. Além disso, é de grande importância a disseminação de cultura para que, além de penalizar a prática de evasão, crie-se a consciência de que essas receitas públicas são fundamentais para o financiamento do Estado social.⁴¹²

E mais: 60% da redução do coeficiente de Gini resulta de investimento social, como transferência de renda, o que exige o fortalecimento do caráter redistributivo do sistema tributário, por meio de profundas reformas na tributação da renda, combate à elusão e evasão fiscais, bem como a mitigação ou extinção dos tratamentos tributários privilegiados.

Ademais, é histórica a insuficiência dos recursos financeiros necessários ao financiamento de permanentes políticas públicas na América Latina e Caribe, o que é obstáculo para a ampliação e a melhoria da cobertura das prestações sociais. Ao longo das últimas décadas, houve incremento na arrecadação fiscal oriunda da tributação do consumo

⁴⁰⁹ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 96. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴¹⁰ Ibid., p. 129.

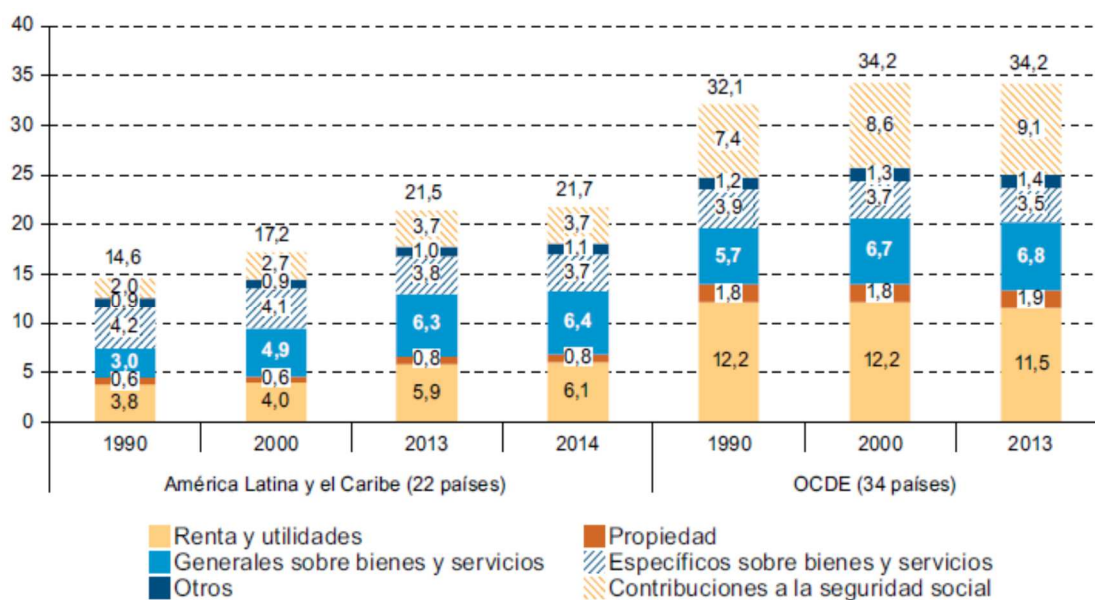
⁴¹¹ Id., **Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016**. Santiago, 2016. p. 80. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴¹² COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama fiscal da América Latina e Caribe 2016**. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22. Acesso em: 10 mar. 2016. p. 85.

e de empresas exploradoras de recursos naturais. Contudo, essa situação trouxe instabilidade ao financiamento de políticas públicas, tendo em vista que tais recursos dependem do bom desempenho dos preços dos produtos básicos.⁴¹³

No gráfico que segue é possível observar, no período de 1990 a 2014, a evolução das receitas fiscais em relação ao PIB de 22 países da América Latina e Caribe, comparada com as receitas dos países que compõem a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Gráfico 4 - Receitas Fiscais por tributo (% do PIB)



Fonte: BID.⁴¹⁴

⁴¹³ Ibid., p. 28-29.

⁴¹⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014**. CIAT- CEPAL- BID. [S.l.], 2016. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page39>. Acesso em: 10 mar. 2016.

Observa-se, por meio do estudo realizado pela CEPAL, que, historicamente, a política fiscal na América Latina sofre com os eventos "procíclicos" que impactam os recursos públicos destinados à área social. A insuficiência desses recursos decorre das crises financeiras que restringiram a participação do Estado no financiamento das políticas destinadas à camada mais pobre da população.

Para o enfrentamento desses períodos críticos, a CEPAL apresenta a seguinte proposta:

Para enfrentar este cenário, é importante que os países potencializem a inclinação contracíclica de sua política fiscal e a assegurem os níveis de gasto social necessários para atender as necessidades. Isto implica, por um lado, reforçar a institucionalidade fiscal com marcos e metas fiscais de médio prazo, planejamento e orçamento orientado a resultado (isto é, vincular os gastos e os resultados da ação pública), sobre a base de um enfoque de direitos, e incorporar os indicadores ciclicamente ajustados na gestão pública. Por outro lado, se faz imperiosa a necessidade de resguardar o núcleo duro do gasto social, definindo políticas e programas que se considerem prioritários - particularmente aqueles de luta contra a pobreza, a exclusão social e os dirigidos a proteger a população mais vulnerável frente ao ciclo econômico e outras contingências -, assegurando a estabilidade do financiamento da saúde, educação e proteção social. Finalmente, é prioridade que os países levem adiante as reformas tributárias que apontem a uma maior progressividade do sistema e menor dependência fiscal das rendas geradas pelo setor de produtos básicos.⁴¹⁵

No curso da última crise mundial, o modelo neoliberal demonstrou que o mercado não foi capaz de atender as necessidades de proteção social e desenvolvimento das capacidades da população. Em razão disso, os governos da América Latina e Caribe tiveram que reformular a concepção do papel do Estado e fortalecer as políticas de enfrentamento dos problemas sociais. A partir do início da década de 2000 iniciou-se o fortalecimento de conceitos como garantia dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, cidadania plena e inclusão social. Dessa forma, o Estado foi obrigado a atender as demandas sociais, o que exigiu maior aporte de recursos públicos para atender essas políticas. Os governos da região têm empreendido esforços para aumentar os investimentos de recursos públicos em políticas sociais, bem como de protegê-los das oscilações causadas pelas crises financeiras. Contudo, esses investimentos são insuficientes para atender as demandas da sociedade, e não há perspectiva de mudança frente ao quadro de baixo crescimento econômico que afeta a arrecadação fiscal, fonte do financiamento das políticas públicas.⁴¹⁶

⁴¹⁵ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 29-30. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴¹⁶ Ibid., p. 30.

3.2.1.3 O Investimento Social na América Latina e Caribe

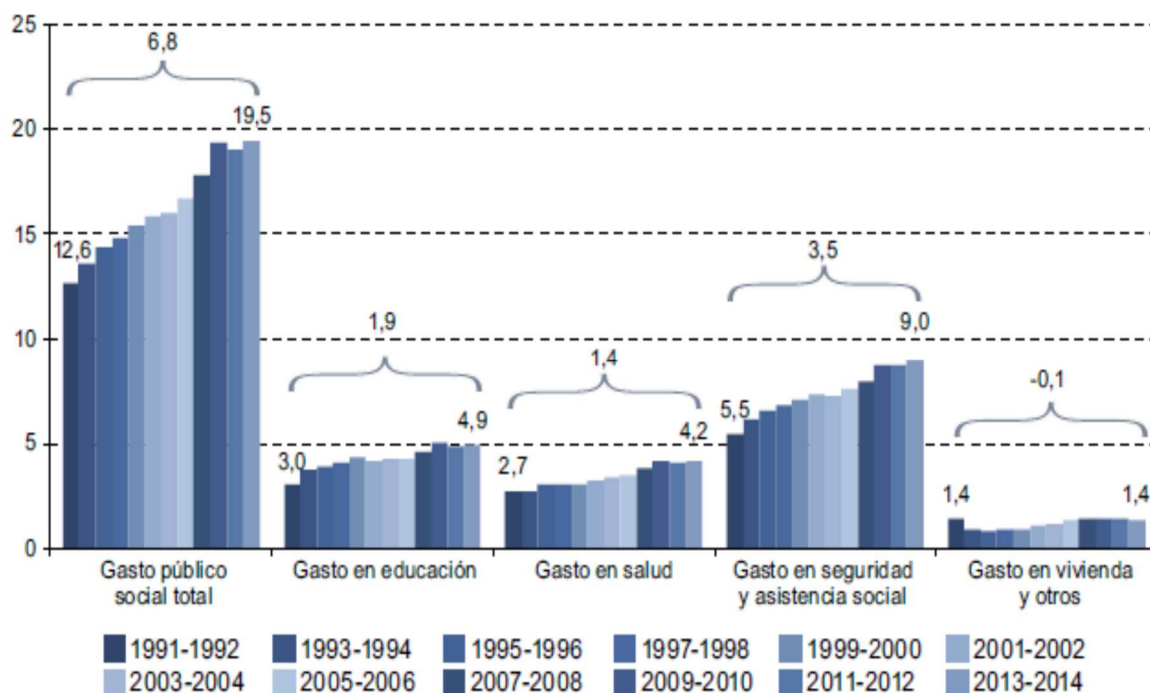
No começo da década de 1990, o investimento social na América Latina girava em torno de 12,6% do PIB da região. Desde então, houve crescimento modesto, porém sistemático, alcançando o patamar de 19,5% do PIB regional de 2013-2014.

A seguridade e assistência social receberam ao redor de US\$ 98 milhões anuais, naquele biênio, tendo sido as áreas que mais receberam recursos entre 1990 e 2014. Neste mesmo período, a área da educação recebeu aumento de recursos na ordem de 1,9% do PIB da região, que, em 2013-2014, correspondia a, aproximadamente, US\$ 54.500 milhões. A saúde, por sua vez, recebeu aumento de 1,5% do PIB regional entre 1990 e 2014, que, em 2013-2014, correspondia a valores próximos a US\$ 46.000 milhões. E as áreas de saneamento básico e habitação foram as que receberam menor investimento social, girando em torno de -0,1% do PIB regional entre 1990 e 2014, que, em 2013-2014, correspondia a, apenas, de US\$ 15 milhões para toda a América Latina.

Abaixo segue o gráfico demonstrativo, elaborado pela CEPAL, do investimento público total realizado entre 1991 e 2013 na América Latina e Caribe nas áreas de educação, saúde, seguridade/assistência social, habitação e saneamento básico:⁴¹⁷

Gráfico 5 - Evolução do investimento social na América Latina e Caribe (21 países)
Período de 1991-1992 a 2013-2014 (% do PIB)

⁴¹⁷ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 23-25. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.



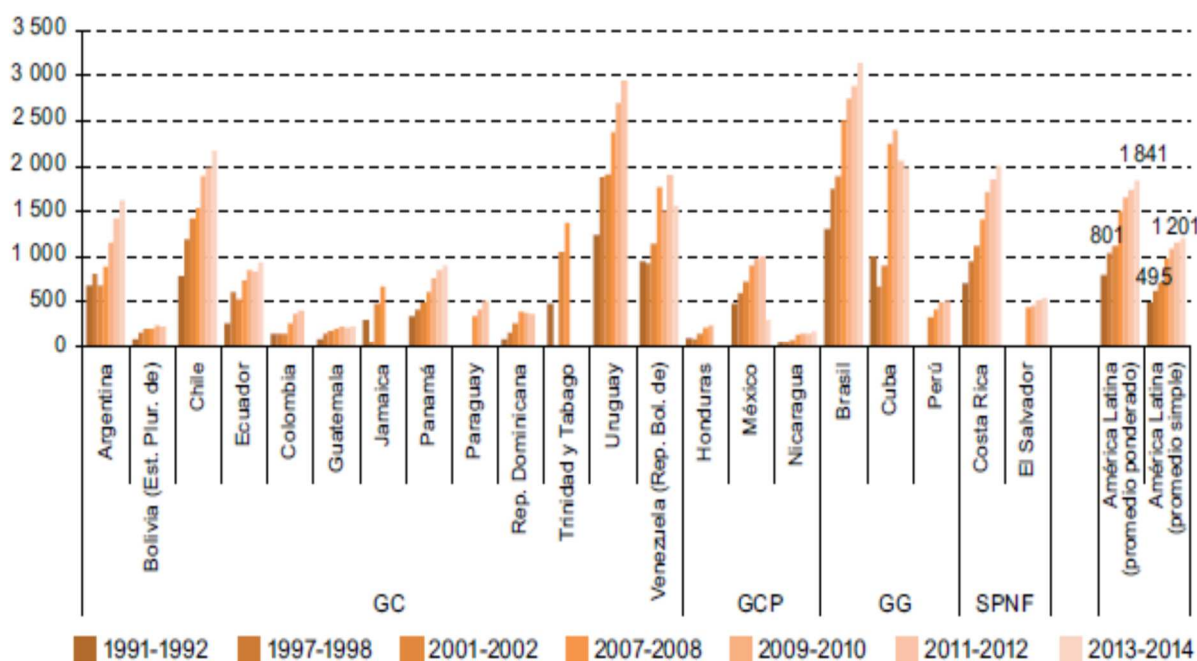
Fonte: CEPAL.⁴¹⁸

A CEPAL, baseada em seus estudos, observou que o investimento social calculado com base em percentuais do PIB não demonstra os reais valores dos recursos efetivamente investidos na área social, de forma individual, pelos 21 países da América Latina e Caribe. Mesmo assim, estima-se que, entre 1991-1992, os investimentos sociais médios foram de, apenas, US\$800 anuais por pessoa. E, entre 2013-2014, essa média passou para US\$1.841 por pessoa/ano.⁴¹⁹

O gráfico que segue demonstra a média do investimento social realizado pelos países membros da América Latina e Caribe no curso do ano de 2010:

⁴¹⁸ Ibid., p. 25.

⁴¹⁹ Ibid., p. 27.

Gráfico 6 - Investimento Social *per capita* (Em dólar de 2010)

Fonte: CEPAL.⁴²⁰

Esses estudos específicos concluíram que o investimento social na América Latina e Caribe apresenta viés procíclico maior que o gasto público total. Por esta razão, faz-se necessário proteger explicitamente o seu núcleo duro. Isso é, o investimento social não pode ser afetado por ciclos de crise, de forma a preservar os serviços para garantir os direitos sociais à educação, à saúde e à proteção social, sem depender de oscilações de resultados econômicos. Portanto, tendo em vista a magnitude das lacunas sociais existentes na América Latina, é preciso avançar na construção de sistema de proteção social universal que amplie o investimento social nos períodos de prosperidade. E também, nos períodos de crises econômicas, o investimento social deve ser contracíclico em relação aos recursos públicos necessários ao financiamento das políticas de proteção ao emprego e de erradicação da pobreza.⁴²¹

As estratégias adotadas por alguns países da América Latina e Caribe foram no sentido de estabelecer em suas Constituições o piso mínimo de financiamento público para educação e saúde. Ocorre que a América Latina é o grande fornecedor mundial de matérias primas e, em virtude da última crise econômica, houve forte queda nos preços dos produtos renováveis, afetando a arrecadação fiscal de muitos dos seus países. Os estudos da CEPAL revelam que, entre 2005 e 2008, o grau de dependência fiscal de alguns países da região, originada da

⁴²⁰ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 27. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 28.

comercialização de recursos renováveis, foi na ordem de 30% da arrecadação, o que corresponde a mais de 7% do PIB. Isto demonstra a necessidade de se adotar medidas de política fiscal que preservem os recursos públicos necessários ao financiamento sustentável das políticas sociais.⁴²² Para tanto, o ponto a seguir pretende apontar as ações necessárias para que se erradique a pobreza.

3.2.2 O Que se Deve Fazer para Acabar com a Pobreza?

A superação da pobreza e da desigualdade na América Latina, de acordo com a CEPAL, requer necessariamente o rompimento de obstáculos como as "profundas lacunas nos mercados laborais e as amplas diferenças no acesso a oportunidades, direitos e prestações entre distintos grupos de população". No período de 1990 a 2013, a taxa de participação laboral cresceu de 61,2% para 65,5%, tendo em vista a redução em torno de 4% da participação masculina e o aumento da participação feminina em mais de 12%. Contudo, os números de 2013 demonstram que a participação feminina no mercado trabalho ainda é 26% menor que a masculina. E essa diferença aumenta entre as mulheres mais pobres, o que dificulta muito a superação da pobreza.

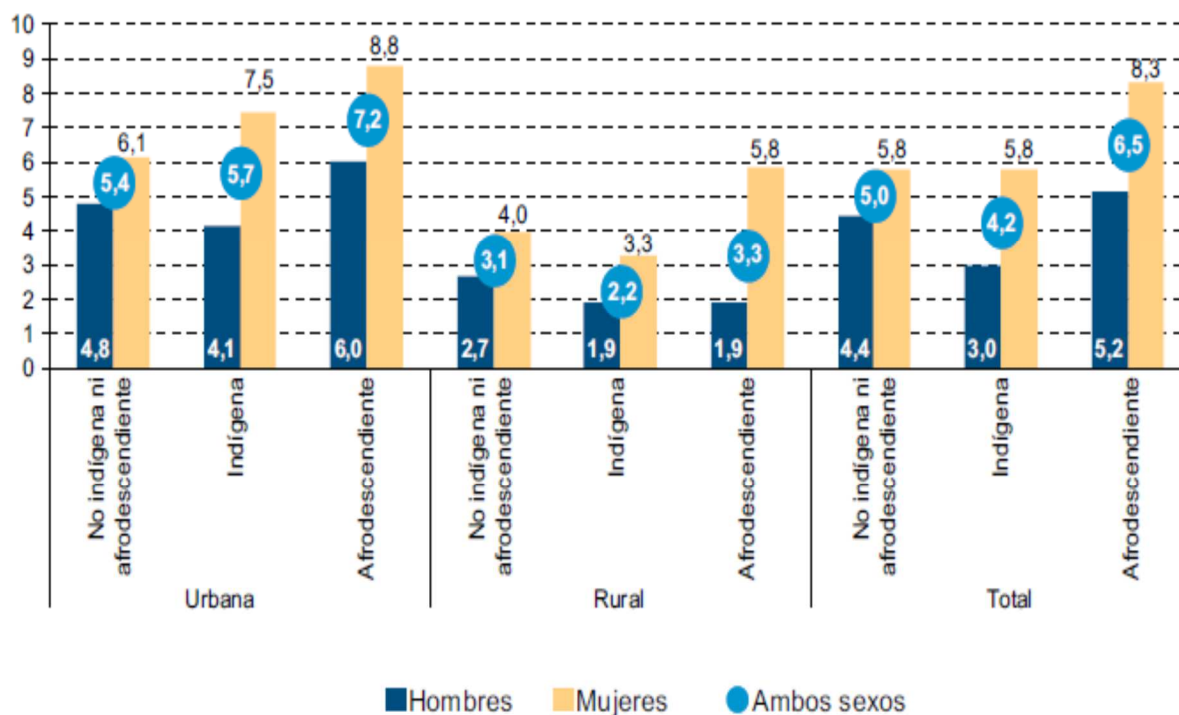
Nas últimas décadas houve redução na taxa de desemprego entre as mulheres, mas em 2013 o desemprego feminino na América Latina era cerca de 7,2%, enquanto o masculino era de 5,3%. Além disso, a maior participação feminina no mercado de trabalho ocorreu em setores de baixa produtividade, instáveis, com baixa remuneração e desigualdade no acesso à proteção social. A CEPAL entende que a existência de contrato formal de trabalho é importante indicador para avaliação das lacunas existentes no mercado laboral e a qualidade dos empregos. Isto porque é o instrumento que permite o acesso aos direitos trabalhistas e aos benefícios sociais. Em 2013, o percentual de empregados com contrato formal de trabalho na região era de 57,2%.⁴²³

O gráfico abaixo demonstra a taxa de desemprego de adultos existente na América Latina em 2013:

⁴²² COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 31-35. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴²³ Ibid., p. 102.

Gráfico 7 - Taxa de desemprego por etnia, sexo, urbana e rural de 9 países da América Latina em 2013 (% da população maior de 15 anos)



Fonte: CEPAL.⁴²⁴

As taxas mais elevadas de desemprego encontram-se entre as pessoas em situação de pobreza, atingindo 8,8%, e pobreza extrema, com índice de 16,5%.⁴²⁵ Grande parte dos países da América Latina e Caribe tem adotado medidas de proteção do emprego e promoção do trabalho decente, bem como de políticas públicas de transferência de renda condicionadas para desenvolvimento das capacidades humanas que possibilitam a inclusão laboral. No entanto, o desenvolvimento social, embora tenha apresentado importantes avanços nos últimos anos, ainda tem grandes desafios a enfrentar:

[...] a definitiva superação da pobreza e a substancial redução da desigualdade que, além de ser um imperativo ético, constituem uma condição imprescindível para avançar no desenvolvimento sustentável, em sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável recém aprovada pela Assembleia Geral da Nações Unidas.

Reduzir substancialmente a desigualdade é condição indispensável para alcançar um mundo sem pobreza.

[...]

⁴²⁴ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015**. Santiago, 2015. p. 33. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁴²⁵ Média simples calculada sobre as informações prestadas pela Bolívia, Brasil, Chile, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

Avançar na superação das diversas formas de exclusão que estão na raiz da desigualdade, característica das sociedades latino-americanas e caribenhas confere sentido de pertencimento e justiça distributiva aos cidadãos, e confiança no futuro, na democracia e na institucionalidade. Dar importância a esses objetivos nas políticas de Estado é o melhor baluarte no esforço de harmonizar o progresso social e dinamismo econômico inclusivo, assegurando distribuição mais equitativa dos frutos do desenvolvimento que incidem de forma decisiva no bem-estar das pessoas.⁴²⁶

Nesse sentido, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável trata do "plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade". E reconhece que "a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável."⁴²⁷

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são:

- Objetivo 1:** Erradicar a pobreza em todas as suas formas em todo o mundo;
- Objetivo 2:** Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3:** Assegurar vidas saudáveis e promover o bem-estar para todos em todas as idades;
- Objetivo 4:** Assegurar o ensino de qualidade inclusivo e equitativo e promover oportunidades de formação contínua para todos;
- Objetivo 5:** Alcançar a igualdade de gênero e capacitar todas as mulheres e crianças;
- Objetivo 6:** Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos;
- Objetivo 7:** Garantir o acesso à energia a preços acessíveis, fiável, sustentável e moderna para todos;
- Objetivo 8:** Promover o crescimento económico contínuo, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos;
- Objetivo 9:** Desenvolver infraestruturas flexíveis, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- Objetivo 10:** Reduzir as desigualdades dentro e entre os países;
- Objetivo 11:** Tornar as cidades e os estabelecimentos humanos inclusivos, seguros, flexíveis e sustentáveis;
- Objetivo 12:** Assegurar padrões de consumo e de produção sustentáveis;
- Objetivo 13:** Tomar ações urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos;
- Objetivo 14:** Conservar e usar os oceanos, os mares e os recursos marinhos de modo sustentável para o desenvolvimento sustentável;
- Objetivo 15:** Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas,

⁴²⁶ BARCENA, Alicia. **Desenvolvimento social inclusivo:** uma nova geração de políticas para superar a pobreza e reduzir a desigualdade na América Latina e Caribe. [S.l.], 2015. p. 9. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

⁴²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-BRASIL (ONUBR). **Transformando nosso mundo:** a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

combater a desertificação e parar e inverter a degradação das terras e parar a perda da biodiversidade;

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça para todos e desenvolver instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis;

Objetivo 17: Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria mundial para o desenvolvimento sustentável;⁴²⁸

Além dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, há também 169 metas as quais visam a concretizar o que não foi alcançado por meio dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Na Assembleia Geral da ONU, ocorrida em setembro de 2015 durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, os 193 Estados-Membros firmaram acordo universal daquela Agenda, cujos objetivos norteiam as convenções sobre desenvolvimento que forem celebradas nos próximos 15 anos.⁴²⁹

A ONU defende que a sociedade contemporânea, por meio da "economia globalizada e tecnologicamente sofisticada", tem condições de decidir acabar com a miséria existente no mundo.⁴³⁰ E cita a tocante manifestação de Nelson Mandela, que diz:

Ultrapassar a pobreza não é um serviço de caridade, é um ato de justiça. Tal como a escravidão e o apartheid, a pobreza não é natural. É artificial e pode ser ultrapassada e erradicada pelas ações dos seres humanos. Por vezes, cabe a uma geração ser excepcional. Vocês podem ser essa geração. Deixem a vossa grandeza florescer.⁴³¹

Nesse caminho, em 2000, os Estados-Membros deram o importantíssimo passo com a Declaração do Milênio e com a definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os quais estabeleceram que as pessoas devem ser o centro do desenvolvimento. Depois disso, foi possível perceber consideráveis melhorias na vida das pessoas pelo mundo todo. Contudo, as atuais condições exigem ações muito mais profundas para que 1/6 da humanidade possa viver dignamente.⁴³²

⁴²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O caminho para a dignidade até 2030:** erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta. Nova Iorque: Relatório de síntese do Secretário-Geral sobre a Agenda Pós-2015, 2014. p. 18. Disponível em: <http://www.cases.pt/0_content/noticias/images/5527SR_advance%20unedited_final_PT.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

⁴²⁹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progresso multidimensional:** bem-estar mais além da renda-2016. [S.l.], 2016. p. iv. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

⁴³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), op. cit., p. 3.

⁴³¹ Ibid., p.17.

⁴³² Ibid., p. 4.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio demonstraram, por meio de "evidências convincentes", que a comunidade internacional tem condições de enfrentar o problema da fome e da pobreza do mundo:

Governos, sociedade civil e vários intervenientes internacionais uniram-se sob a égide dos ODM numa batalha em várias frentes contra a pobreza e as doenças. Criaram abordagens inovadoras, novos dados vitais, novos recursos e novas ferramentas e tecnologias para este combate. A transparência foi melhorada, as abordagens multilaterais foram reforçadas e foi encorajada uma abordagem baseada em resultados relativamente às políticas públicas. As políticas públicas sólidas inspiradas nos ODM, e melhoradas pela ação coletiva e a cooperação internacional, conduziram a sucessos notáveis. Em duas décadas, desde 1990, o mundo reduziu para metade a pobreza extrema, retirando 700 milhões de pessoas da pobreza extrema.⁴³³

Embora tenha havido importantes avanços nesse sentido, a ONU afirma que os Objetivos do Milênio não foram alcançados plenamente, e, para que isto aconteça, há muito ainda por fazer:

Temos de investir no trabalho inacabado dos ODM, e usá-los como um trampolim para o futuro que queremos - um futuro sem pobreza e baseado nos direitos humanos, na igualdade e na sustentabilidade. Este é o nosso dever e deve ser o legado que aspiramos deixar aos nossos filhos.⁴³⁴

Para a ONU, o desafio de acabar com a pobreza da humanidade, apesar de ser extremamente complexo, é possível de ser concretizado num espaço de tempo razoável:

Há somente duas décadas, quase 40 por cento do mundo em vias de desenvolvimento vivia em pobreza extrema, e a noção de erradicação da pobreza parecia inconcebível. Depois de êxitos profundos e consistentes, sabemos agora que a pobreza extrema pode ser erradicada no espaço de tempo de mais uma geração.⁴³⁵

E os recursos públicos necessários à concretização do desafio de erradicar a pobreza extrema do mundo podem vir por meio de ações que os países podem fazer:

Sabemos que o setor público pode angariar mais receitas reformando os sistemas fiscais, combatendo a evasão fiscal, corrigindo desigualdades e combatendo a corrupção. Sabemos que existe uma quantidade enorme de

⁴³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O caminho para a dignidade até 2030: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta.** Nova Iorque: Relatório de síntese do Secretário-Geral sobre a Agenda Pós-2015, 2014. p. 5. Disponível em: <http://www.cases.pt/0_content/noticias/images/5527SR_advance%20unedited_final_PT.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

⁴³⁴ Ibid., p. 6.

⁴³⁵ Ibid., p. 8.

recursos não utilizados e desperdiçados que podem ser direcionados para o desenvolvimento sustentável.⁴³⁶

A razão está expressa na Declaração do Milênio e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, por meio dos quais os "Estados-Membros enfatizaram que o desenvolvimento sustentável deve ser inclusivo e centrado nas pessoas". Além disso:

Sublinharam a importância dos ecossistemas para os meios de subsistência das pessoas, do seu bem-estar econômico, social e mental, assim como do seu patrimônio cultural – ‘Terra Mãe’, como é conhecido em muitas tradições.

[...]

Todas as vozes apelaram a uma agenda centrada nas pessoas e sensível ao planeta para garantir a dignidade humana, a igualdade, a gestão ambiental, economias saudáveis, libertação de situações de carência e de medo [...].⁴³⁷

Entre a complexidade das ações necessárias para acabar com a pobreza extrema, a ONU enfatiza, ainda, que:

Temos também de incluir os pobres, as crianças, os adolescentes, os jovens e os idosos, assim como os desempregados, as populações rurais, os habitantes de bairros de lata, pessoas portadoras de deficiência, povos indígenas, migrantes, refugiados e pessoas deslocadas, grupos vulneráveis e minorias.⁴³⁸

Em razão disso, foram estabelecidos seis elementos essenciais a fim de concretizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O primeiro deles diz respeito à *dignidade*, no sentido de erradicar a pobreza e combater as desigualdades. O segundo refere-se a *pessoas*, pretendendo assegurar vidas saudáveis, conhecimento e inclusão de crianças e mulheres. Ademais, a *prosperidade* é posta com o objetivo de "desenvolver uma economia sólida, inclusiva e transformativa". A proteção do ecossistema e a promoção de sociedades seguras e pacíficas, além de instituições sólidas também são apontados como elementos essenciais. E, por fim, apresenta-se a iniciativa de "catalisar a solidariedade mundial para o desenvolvimento sustentável".⁴³⁹

Conforme afirma Amartya Sen, a eliminação da pobreza ganhou lugar de destaque no comprometimento mundial em favor dos direitos humanos, e o aumento do interesse pelo

⁴³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O caminho para a dignidade até 2030: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta**. Nova Iorque: Relatório de síntese do Secretário-Geral sobre a Agenda Pós-2015, 2014. p. 9. Disponível em: http://www.cases.pt/0_content/noticias/images/5527SR_advance%20unedited_final_PT.pdf. Acesso em: 19 jun. 2016.

⁴³⁷ Ibid., p. 11-13.

⁴³⁸ Ibid., p. 14.

⁴³⁹ Ibid., p. 20-24.

assunto teve impacto positivo nas demandas por reformas políticas⁴⁴⁰. No que toca ao reconhecimento dos direitos humanos, Amartya Sen, entende que:

[...] não é uma pregação para que todos se ergam e ajudem a impedir qualquer violação de qualquer direito humano em qualquer lugar em que aconteça. É antes admitir que a pessoa que tem condições de fazer algo efetivo para impedir a violação desse direito tem uma boa razão para agir dessa maneira - razão que deve ser levada em conta ao se decidir o que deve ser feito.⁴⁴¹

O preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) estabelece que a liberdade, a justiça e a paz no mundo, estão fundamentadas na dignidade humana. E que as Nações Unidas reafirmaram sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade, no valor, na igualdade de direitos, bem como se comprometeram promover o progresso social e possibilitar melhores condições de vida e de liberdade ao ser humano. O artigo 22 da DUDH prevê que todos os seres humanos têm direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis ao livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade. Os artigos 25 e 26 estabelecem que todos têm direito aos serviços sociais indispensáveis, como seguridade, vestuário, alimentação, habitação e educação. E no artigo 28 está previsto que "Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados".⁴⁴² Além disso, o acesso a bens e serviços essenciais, como "questão de direito e justiça", está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e, também, deve ser financiado pelo Estado.⁴⁴³

No mesmo sentido, a Carta das Nações Unidas, em seu artigo 55, estabelece que:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) Níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;⁴⁴⁴

⁴⁴⁰ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: 2009. p. 308.

⁴⁴¹ Ibid., p. 303.

⁴⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. [S.l.], 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

⁴⁴³ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Companhia das Letras. Tradução: Pedro Maia Soares. São Paulo: 2005. p. 240.

⁴⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. [S.l.], 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

A Declaração do Milênio das Nações Unidas, entre seus Princípio e Valores, estabelece que:

2. Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos temos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade coletiva de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial. Como dirigentes, temos, pois, um dever para com todos os habitantes do planeta, em especial para com os mais vulneráveis [...].

[...]

6. Consideramos que determinados valores fundamentais são essenciais para as relações internacionais no século XXI. Entre eles figuram:

- A liberdade. Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, livres da fome [...].
- A igualdade. Nenhum indivíduo ou nação deverá ser privado da possibilidade de beneficiar do desenvolvimento. [...].⁴⁴⁵

Sobre desenvolvimento e erradicação da pobreza, a Declaração do Milênio das Nações Unidas estabelece que:

Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjectas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos atualmente mais de 1000 milhões de seres humanos. Estamos empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a Humanidade da carência.

[...]

Apelamos aos países industrializados para que:

[...]

- Apliquem sem mais demora o programa melhorado de redução da dívida dos países pobres altamente endividados e concordem em cancelar todas as dívidas públicas bilaterais contraídas por estes países, em troca da demonstração por parte dos mesmos de um empenho firme na redução da pobreza; e
- Concedam uma ajuda ao desenvolvimento mais generosa, especialmente aos países que se estão genuinamente a esforçar por aplicar os seus recursos na redução da pobreza.

[...]

Decidimos ainda:

- Reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a de pessoas que passam fome; [...]

[...]

Decidimos também:

[...]

- Estabelecer parcerias sólidas com o sector privado e com as organizações da sociedade civil, em prol do desenvolvimento e da erradicação da pobreza.⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do milênio das Nações Unidas**. Nova Iorque, set. 2000 Disponível: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

⁴⁴⁶ Ibid.

Sobre a possibilidade de acabar com a pobreza, Sachs nos ensina que:

O desafio da nossa geração é ajudar os mais pobres dos pobres a escapar da miséria, de tal modo que possam começar sua ascensão na escada do desenvolvimento. O fim da pobreza, nesse sentido, não é apenas o fim do sofrimento extremo, mas também o começo do progresso econômico, da esperança e da segurança que acompanham o desenvolvimento.

[...]

Todos os habitantes da Terra podem e devem gozar de padrões básicos de nutrição, saúde, água e saneamento, moradia e outras necessidades mínimas para a sobrevivência, bem-estar e participação na sociedade.⁴⁴⁷

No entanto, Jeffrey Sachs afirma que é necessário que se aproveite as oportunidades existentes, entre as quais se insere as Metas de Desenvolvimento do Milênio, pois os 191 Estados-membros da ONU, ao assinarem a Declaração do Milênio das Nações Unidas, comprometeram-se a reduzir pela metade os números da pobreza existentes em 1990. Comprometeram-se, também, a acabar com a pobreza extrema e, para isso, são apresentadas as seguintes possibilidades econômicas:

- Cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio até 2015;
- Acabar com a miséria até 2025;
- Garantir bem antes de 2025 que todos os países pobres do mundo possam obter progresso confiável na escada do desenvolvimento econômico;
- Realizar tudo isso com ajuda financeira modesta dos países ricos, mais do que é agora oferecido, mas dentro dos limites do que eles prometem há muito tempo.

Para Joseph Stiglitz, há "um conjunto de políticas e de acordos institucionais alternativos que mantêm não só a promessa de um crescimento melhor e mais estável, mas também a promessa de uma partilha mais equitativa" dos resultados do crescimento econômico.⁴⁴⁸

Sendo assim, para aumentar a eficiência econômica e a igualdade social é necessário conter o setor financeiro; ter leis de concorrência mais fortes e eficazes; melhorar o governo societário para limitar o poder dos diretores executivos de desviar recursos em proveito próprio; reformar as leis de insolvência em relação aos derivativos, hipotecas e financiamentos estudantis; acabar com os subsídios às grandes empresas; reformar o sistema judicial; realizar a reforma fiscal; criar sistemas tributários progressivos efetivos sobre rendimentos individuais e lucro das sociedades; tributar fortemente as heranças para evitar o surgimento de novas

⁴⁴⁷ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 38.

⁴⁴⁸ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 326.

oligarquias; melhorar o acesso à educação; estimular a poupança; criar acesso geral à saúde; fortalecer os programas de proteção social; controlar a globalização; restaurar o pleno emprego; corrigir desequilíbrios comerciais; criar novo pacto social; e restaurar o crescimento sustentável e equitativo.

Embora todas as reformas citadas por Joseph Stiglitz se refiram ao enfrentamento da crise norte americana, destacou-se as que tem relação com o presente trabalho.

A reforma fiscal tem grande importância para possibilitar maior captação de recursos públicos destinados ao financiamento de políticas sociais de proteção às classes de baixa e média renda, a fim de garantir a igualdade de oportunidades a todas as esferas da sociedade. Para isso, é preciso criar um sistema tributário progressivo e acabar com qualquer brecha legal que permita privilégios a alguns poucos poderosos em detrimento da grande maioria empobrecida. Esse sistema deve ser efetivamente progressivo em relação aos rendimentos individuais e aos lucros das sociedades, além de tributar fortemente as heranças para impedir a criação de novas oligarquias.⁴⁴⁹

Entre as importantes reformas necessárias para diminuir a desigualdade social, Stiglitz sustenta o dever de melhorar o acesso à educação, pois é por meio dela que surgem as oportunidades que se tem na vida. Uma das formas de possibilitar esse acesso é o investimento de recursos públicos no ensino superior público e garantir ingresso dos mais pobres. Além disso, é essencial democratizar o acesso à saúde e fortalecer os programas de proteção social como forma de reduzir as desigualdades, fato que ainda contribui para o bom desempenho da economia.⁴⁵⁰

Seguindo o pensamento de Jeffrey Sachs, o fim da pobreza extrema exige que as pessoas que vivem nessa situação tenham a possibilidade de colocar "um pé na escada do desenvolvimento". Isto significa dizer que necessitam de capital mínimo para impulsioná-las para o desenvolvimento, conforme segue:

- a) Capital humano: saúde, nutrição e treinamento necessários para que cada pessoa possa ser economicamente produtiva;
- b) Capital empresarial: máquinas, instalações, transporte motorizado utilizado na agricultura, na indústria e serviços;
- c) Infraestrutura: estradas, energia, água e saneamento, aeroportos e portos marítimos, sistemas de telecomunicações, que são *inputs* fundamentais para a produtividade empresarial;
- d) Capital natural: terras cultiváveis, solos saudáveis, biodiversidade e ecossistemas em bom funcionamento que proporcionem os serviços ambientais necessários à sociedade humana;

⁴⁴⁹ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 358-372.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 364-365.

e) Capital público institucional: leis comerciais, sistemas judiciais, serviços públicos e policiamento que sustentem a divisão de trabalho pacífica e próspera.

f) Capital de conhecimento: o know-how científico e tecnológico que eleva a produtividade e a promoção do capital físico e natural.⁴⁵¹

É necessário restaurar o crescimento sustentável e igualitário. Para que isso seja possível, é preciso adaptar políticas a fim de que esse crescimento beneficie o maior número possível de pessoas. Isso porque o crescimento fornece os recursos necessários para enfrentar os problemas da sociedade.⁴⁵²

Jeffrey Sachs defende que o "desenvolvimento econômico não é um jogo de soma zero, em que os ganhos de alguns são inevitavelmente espelhados pelas perdas de outros. Nesse jogo, todos podem vencer".⁴⁵³

De acordo com Joseph Stiglitz, os efeitos de todas essas medidas serão produzidos no longo prazo. Contudo, há questões que devem ser observadas urgentemente, entre as quais está a do mercado de trabalho. Ademais, restaurar e manter o pleno emprego são de fundamental importância. A resposta eficaz pode vir por meio da política orçamental com forte estímulo da economia. Faz-se necessário estabelecer políticas para "manter o pleno emprego" com igualdade. Além de políticas laborais mais ativas para formar os trabalhadores destinados aos novos empregos do mercado de trabalho, criados à medida da recuperação econômica. Para tanto, é preciso investimentos pesados em educação e tecnologia, a fim de garantir a qualificação dos profissionais. Tais políticas devem visar à melhora da proteção social, já que as mudanças sofridas na economia agitam o mercado e movimentam os setores e os empregos. Desta feita, os trabalhadores necessitam apoio efetivo para trocar de postos de trabalho. Assim, a valorização dos sindicatos e o apoio à ação coletiva dos trabalhadores e cidadãos, são fundamentais, bem como um novo pacto social, para que se criem medidas sociais mais efetivas.

Outra providência a ser tomada é quanto à discriminação. É necessário agir para erradicar o legado histórico, promovendo a igualdade de raças e gêneros, pois as forças do mercado jamais farão isso. Dessa forma, é imprescindível a existência de leis que inibam a discriminação e medidas que reduzam seus efeitos, a exemplo dos programas de discriminação positiva. É preciso, ainda, que o banco central seja mais representativo e tenha maior foco no

⁴⁵¹ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 233.

⁴⁵² STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 372.

⁴⁵³ SACHS, op. cit., p. 44.

emprego, no crescimento e na estabilidade financeira, e esteja menos preocupado com o controle da inflação.⁴⁵⁴

Para Jeffrey Sachs, o instrumento para colocar um fim na pobreza é "criar uma rede global de conexões que vá das comunidades pobres aos centros do poder e da riqueza mundial e retorne a elas". E, para isso aconteça, é necessário:

[...] uma estratégia para aumentar a escala dos investimentos que acabará com a pobreza, inclusive de um sistema de governança que atribua poder aos pobres, ao mesmo tempo que os torna responsáveis. Em cada país de baixa renda, está na hora de projetar uma estratégia de redução da pobreza que possa enfrentar esse desafio.⁴⁵⁵

Todas as medidas econômicas aqui apresentadas precisam de apoio político para que se tornem efetivas. Para isso, promover uma reforma política também é essencial. Algumas medidas a serem tomadas seriam a reformulação dos financiamentos de campanhas eleitorais, restrição do poder político de grandes empresas e garantir maior acesso à informação imparcial e objetiva. Tanto as reformas econômicas quanto às políticas pressupõem que é possível remodelar as forças de mercado, de modo a promover mais igualdade: "Não é uma questão de eliminar a desigualdade ou de criar uma total igualdade de oportunidade. É apenas uma questão de reduzir o nível de desigualdade e de aumentar a dimensão da igualdade de oportunidade".⁴⁵⁶

A ajuda financeira estrangeira de enfrentamento à pobreza extrema deve destinar-se às famílias em situação de emergência, integrar o orçamento público para investimentos sociais e programas de microfinanciamento. Por meio da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), ocorre aumento da renda familiar, acumulação de capital, além de deflagrar o crescimento econômico autossustentável por meio da tributação que arrecada os recursos para o investimento público que possibilita o rompimento da "armadilha da pobreza".⁴⁵⁷

A figura que segue demonstra a proposta idealizada por Jeffrey Sachs:

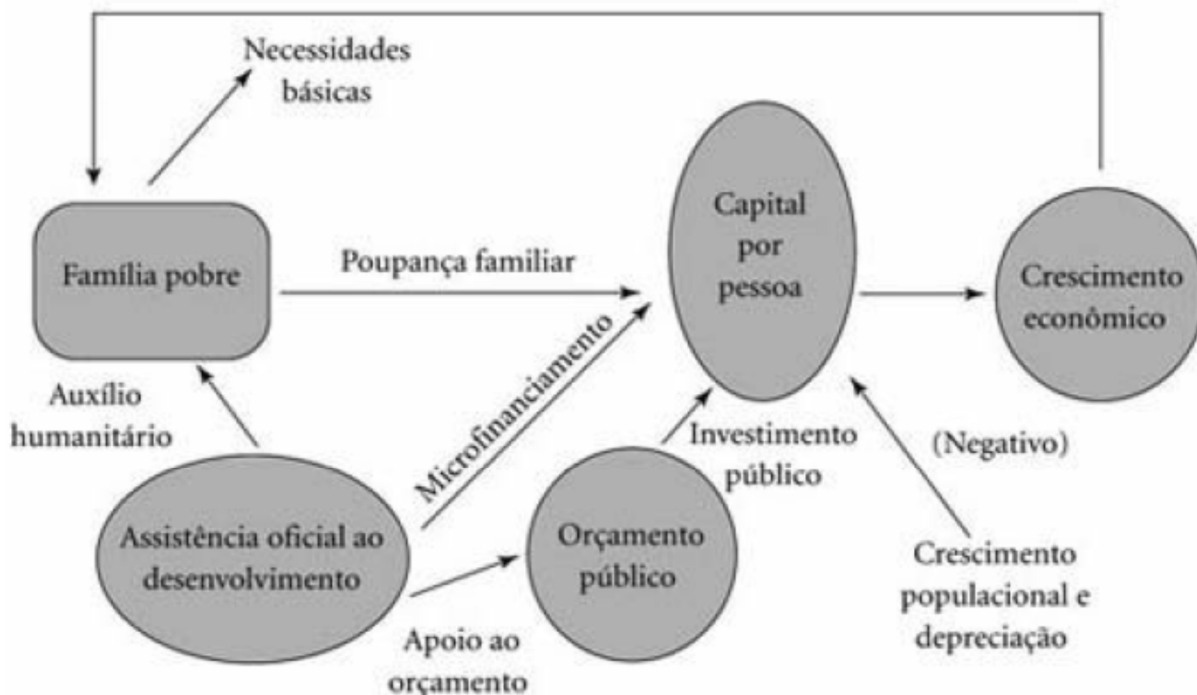
⁴⁵⁴ STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 368-375.

⁴⁵⁵ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 231-232.

⁴⁵⁶ STIGLITZ, op. cit., p. 376-377.

⁴⁵⁷ SACHS, op. cit., p. 235.

Figura 2 - O papel da Assistência Oficial ao Desenvolvimento no rompimento da armadilha da pobreza



Fonte: Sachs.⁴⁵⁸

O entendimento de Jeffrey Sachs é de que o estoque de capital estrangeiro necessário para romper a armadilha da pobreza é na ordem de US\$1.800 *per capita* e por vários anos. Então, caberia ao Estado financiar o capital humano que abrange a saúde, educação e nutrição; a infraestrutura, como estradas, energia, água, saneamento básico e conservação ambiental; o capital natural por meio da preservação da biodiversidade e ecossistemas; o capital público institucional por meio de adequada gestão pública, poder judiciário e força policial; e parte do capital de conhecimento como pesquisa científica relacionada à saúde, energia, agricultura, clima e ecologia. E, ao setor privado, caberia financiar os investimentos em negócios, pois a lição das "economias bem-sucedidas é que os governos são sensatos ao se limitarem principalmente aos tipos gerais de investimentos [...] e deixar investimentos em negócios altamente especializados ao setor privado". As justificativas são de que há investimentos que geram "crescentes retornos sobre a escala", tais como na infraestrutura de energia e transporte, e o setor privado poderia monopolizá-los.⁴⁵⁹

Nesse sentido, Jeffrey Sachs entende que, para acabar com a pobreza no mundo até 2025, será necessário realizar:

⁴⁵⁸ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 236.

⁴⁵⁹ Ibid., p. 240.

[...] ações coordenadas dos países ricos, bem como dos pobres, a começar por um 'pacto global' entre países ricos e pobres. Os países pobres devem levar a sério o fim da pobreza e terão de dedicar uma parte maior de seus recursos nacionais para acabar com ela, em vez de gastá-los em guerra, corrupção e disputas políticas internas. Os países ricos precisarão superar os desafios relacionados à ajuda aos pobres e cumprir suas repetidas promessas de dar mais auxílio. Tudo isso é possível. Com efeito, é muito mais provável do que parece. Mas precisa de uma estrutura. Meus colegas e eu do Projeto Milênio da ONU propusemos justamente uma tal estrutura, concentrada no período que vai até 2025, chamada Estratégia de Redução da Pobreza Baseada nas Metas de Desenvolvimento do Milênio.⁴⁶⁰

Para Jeffrey Sachs, a assistência econômica aos países pobres tem muito a ver com a segurança nacional do povo americano, e aponta que, em 2004, os Estados Unidos gastaram US\$ 450 bilhões de dólares com as forças militares e apenas US\$ 15 bilhões em ajuda externa. Afirma que, independentemente da classe social de origem, o terrorismo opera em "sociedades instáveis, assediadas por pobreza, desemprego, crescimento populacional rápido, fome e falta de esperança". Acredita que não há forma de acabar com o terror sem antes solucionar esses problemas que causam profunda instabilidade social, pois "Existem provas concretas das fortes ligações entre miséria e ameaças à segurança nacional. A pobreza no exterior pode, com efeito, nos ferir em casa, e fez isso várias vezes". Os americanos entendem que os "Estados fracassados ameaçam a segurança nacional dos Estados Unidos e da Europa e de que o apoio ao desenvolvimento econômico é também apoio à segurança nacional [...]".⁴⁶¹

Por tais motivos, na prática, a ajuda externa dos Estados Unidos para a AOD, entre 2006 e 2015, foi inferior a 0,05% de seu PNB, o que evidencia a distância colossal dos US\$ 100 bilhões de dólares anuais necessários para acabar com a pobreza global até 2025. Em razão disso, Jeffrey Sachs faz o seguinte desabafo:

Os líderes políticos das democracias ricas terão em breve de ir aos contribuintes e eleitores uma vez mais para fazer o que parece impossível hoje. Eles terão de obter apoio público para 0,7% do PNB em ajuda ao desenvolvimento e explicar que esse compromisso pode ser exigido por mais vinte anos. Eles terão de explicar por que a segurança da sociedade global, o valor da palavra solene de seu país, a vida de milhões de crianças pobres e o significado e valor moral de nossa civilização dependem todos do que estão pedindo. E, se forem inteligentes, especialmente nos Estados Unidos, explicarão que 0,7% não vai doer muito afinal, em especial se for financiado com dois grandes golpes. O primeiro deverá transferir parte de um orçamento militar excessivo para a agenda da segurança global por meio de desenvolvimento econômico. O segundo apelará aos mais ricos dos ricos - cujas rendas por ano são milhares de vezes maiores do que as dos mais pobres

⁴⁶⁰ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 253.

⁴⁶¹ Ibid., p. 314-316.

dos pobres - para que façam sua parte especial. Acredito que os mais ricos dos ricos podem confortavelmente dar essa contribuição e que eles compreenderão que ela será uma demonstração significativa e profunda do momento único de nossa geração para garantir o bem-estar global.⁴⁶²

Embora os Estados Unidos sejam signatários de diversos acordos que prometem ajuda financeira aos países pobres, na prática os recursos efetivamente desembolsados pelo governo americano são bastante restritos. Serve de exemplo o compromisso assumido, há mais de 45 anos na Assembleia Geral da ONU, de que cada país desenvolvido, signatário das resoluções, deveria contribuir com 0,7% de seu Produto Nacional Bruto (PNB) para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) dos países pobres. Esse compromisso foi reafirmado em vários outros acordos. No entanto, "os Estados Unidos agem quase sempre como se fossem meramente um espectador inocente, não um governo responsável, muito menos um signatário", porque as autoridades americanas sustentam que esse compromisso "não se aplica aos Estados Unidos".⁴⁶³

3.2.2.1 O Progresso Multidimensional

O progresso multidimensional é entendido como "um espaço de desenvolvimento com limites normativos, em que nada que diminua os direitos das pessoas e das comunidades, nem que ameace a sustentabilidade ambiental do planeta, pode considerar-se progresso". Ou seja:

O progresso multidimensional pode ser ilustrado como uma árvore conceitual de indicadores e ações multidimensionais que apresenta em sua base as medições e respostas à pobreza e à indigência; no tronco, as medições e respostas à vulnerabilidade; e no alto, as medições e respostas à sustentabilidade.⁴⁶⁴

Significa dizer que o progresso multidimensional é a superação do uso dos critérios "da renda *per capita*, o ritmo de crescimento econômico e do PIB" para a medição do "nível de desenvolvimento dos países de renda média e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento". Além disso, indica a necessidade de "construir políticas intersetoriais,

⁴⁶² SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 226-270.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 319-320.

⁴⁶⁴ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progreso multidimensional**: bienestar más allá del ingreso. New York, 2016. p. 2. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

holísticas e universais para dar resposta aos problemas multidimensionais do desenvolvimento".⁴⁶⁵

Nos países da América Latina e Caribe, a noção de progresso multidimensional ajuda a dar resposta a problemas de desenvolvimento que transcendem os limites de renda mínima, necessidades básicas ou carências. Supõe, dentre outros objetivos, garantir sistemas de proteção social ao longo do ciclo de vida e das pessoas, elevar os padrões laborais e melhorar a qualidade dos serviços sociais, expandir o acesso a sistemas de cuidados de meninos e meninas e de adultos maiores, garantir a paridade de gênero dentro e fora de casa, reconhecer os direitos multiculturais e plurinacionais dos povos e das comunidades, melhorar a seguridade cidadã dentro e fora da comunidade, proteger o meio ambiente, assegurar o acesso à energia renovável e fortalecer a resiliência ante a desastres naturais.⁴⁶⁶

A forma de estimar a pobreza multidimensional teve importantes avanços, o que levou a estabelecer metas e adotar medidas inovadoras que vão além da renda para identificar o bem-estar na América Latina e Caribe.⁴⁶⁷

No entendimento de Thomas Piketty, o caminho que as nações mais pobres do mundo têm para diminuir o atraso econômico é por meio do desenvolvimento "tecnológico, de qualificação da mão de obra, de educação".⁴⁶⁸

No mesmo sentido é o que pensa Jeffrey Sachs:

Nossa geração é herdeira de dois séculos e meio de progresso econômico. Podemos imaginar realisticamente um mundo sem miséria no ano 2025 porque o progresso tecnológico nos permite satisfazer as necessidades humanas básicas em escala global e alcançar uma margem acima dessas necessidades sem precedentes na história. O progresso tecnológico foi alimentado pelas revoluções em andamento da ciência básica e difundido pelo poder dos mercados globais e investimentos públicos em saúde, educação e infraestrutura.⁴⁶⁹

Além disso, para Thomas Piketty, os países pobres não podem permitir que os países ricos os transformem em suas propriedades. Ocorre que há um "processo de convergência" mundial "bem enraizado" de que há necessidade de reduzir os atrasos dos países emergentes em relação aos desenvolvidos, embora "a desigualdade permaneça muito forte" entre ambos. E

⁴⁶⁵ PEID *apud* PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progreso multidimensional**: bienestar más allá del ingreso. New York, 2016. p. 2. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁶⁸ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 87.

⁴⁶⁹ SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 328.

"nada indica que a redução do atraso se deva principalmente aos investimentos dos mais ricos nos mais pobres", mas lhe parece que, com base nas experiências do passado, os investimentos de países emergentes em outros países com condições econômicas semelhantes, são mais promissores que os recursos de países ricos investidos nos países mais pobres.⁴⁷⁰

E explica por que isso acontece:

Um país no qual o crescimento é de 1% ao ano, como tem sido o caso dos países mais avançados desde o início do século XIX, é uma sociedade que se renova de modo profundo e permanente. [...] O crescimento pode criar novas formas de desigualdade - por exemplo, fortunas podem ser construídas muito rapidamente nos novos setores de atividade - e, ao mesmo tempo, fazer com que a desigualdade do passado seja menos relevante, de modo que a herança seja menos determinante. Por certo, as transformações engendradas por um crescimento de 1% ao ano são bem menos consideráveis do que aquelas que resultam de um crescimento de 3% ou 4% ao ano. Isso significa que o risco de frustração e desilusão é grande, uma vez que as esperanças estão depositadas em uma ordem social mais justa, em especial desde o Iluminismo. Sem dúvida, o crescimento econômico é incapaz de satisfazer essas esperanças democráticas e meritocráticas, que devem se apoiar na existência de instituições específicas, e não apenas nas forças do progresso tecnológico e do mercado.⁴⁷¹

Ao questionar se outro mundo é possível para os norte-americanos, Joseph Stiglitz entende que, para os Estados Unidos da segunda metade do século XXI, há duas visões: uma é a pior possível. E a outra:

[...] é de uma sociedade onde a distância entre os que têm e os que nada têm foi encurtada, onde existe um sentido de destino partilhado, um compromisso comum com a igualdade de oportunidades e a equidade, onde as palavras liberdade e justiça para *todos* significam realmente o que parecem significar, onde levamos a sério a Declaração Universal de Direitos Humanos, que não só enfatiza a importância dos direitos civis, mas também dos direitos econômicos, indo além dos direitos de propriedade, assegurando também os direitos econômicos dos cidadãos comuns. (grifo do autor).⁴⁷²

Nesse sentido, a conclusão que se chega é que cabe a cada um fazer a melhor escolha possível, e lutar com todas as forças para que se concretize o modelo de sociedade que se sonha deixar para as futuras gerações.

O presente capítulo se dedicou a analisar o fenômeno da pobreza sob diversos aspectos. Apresentou-se a evolução do conceito de pobreza ao longo do tempo, analisando sua concepção

⁴⁷⁰ PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 87-88.

⁴⁷¹ Ibid., p. 120.

⁴⁷² STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução: Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 380.

como falta de subsistência e como o não atendimento de necessidades básicas. Além disso, foram apontadas as principais causas da pobreza, esclarecendo as origens da concentração de renda nas mãos de poucos e apresentando dados alarmantes sobre a má distribuição de renda entre os países.

Em uma análise mais específica, escolheram-se os países da América Latina e Caribe para ponderar sobre a pobreza. Tal escolha se justifica em razão da inserção do Brasil a conjuntura política, social, econômica e geográfica deste continente. Apresentou-se, então, a questão da igualdade social, das receitas públicas e do investimento social nos países latino-americanos e caribenhos, trazendo como exemplo a experiência bem sucedida do Chile na tentativa gradual de redução da concentração de renda.

Por fim, foram trazidas tentativas para acabar com a pobreza, apresentando medidas tomadas (ou não tomadas) pelos países mais ricos e pelas organizações mundiais. A partir dos conceitos e contextos trabalhados e apresentados até então, o próximo capítulo irá tratar da conjuntura social e econômica brasileira, apontando as políticas públicas de renda mínima que vêm sendo implantadas no país.

4 A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

A partir do século XX, houve grande transformação no "universo jurídico", e as Constituições passaram a normatizar os direitos fundamentais sociais. Isto fez com que o Estado mudasse sua "postura abstencionista" para o "enfoque prestacional".

E os direitos individuais, denominados direitos humanos de primeira geração ou garantias negativas, são direitos ao exercício da liberdade de expressão, à associação, à manifestação de pensamento e ao devido processo, os quais são de livre fruição e ninguém tem o poder de impedi-los. Os direitos sociais, por sua vez, têm a função de "assegurar que toda a pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração". Isto porque a livre manifestação de pensamento ou a intimidade poderão ser fruídas somente se o direito à educação e à moradia, respectivamente, puder ser exercido. Dessa forma, "os direitos sociais denominados de segunda geração compreendem os direitos econômicos, sociais e culturais, formulados para garantir o gozo dos direitos de primeira geração".⁴⁷³

O direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e ao desenvolvimento, denominados direitos de terceira geração ou "transgeracionais", ampliam os direitos individuais, também para as gerações futuras. Assim, de acordo com os ensinamentos de Maria Paula D. Bucci, o "conteúdo jurídico da dignidade humana" se expande para abranger os novos direitos que passam a fazer parte dos direitos fundamentais. Por essa razão, entende que:

A percepção dessa evolução evidencia que a fruição dos direitos humanos é uma questão complexa, que vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando modos de institucionalização das relações sociais que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana.⁴⁷⁴

É o que ocorre com os defensores do pensamento neoliberal, os quais sustentam que o Estado não pode suportar o elevado custo do avanço dos direitos sociais que dependem do desempenho macroeconômico para custeá-los. Além disso, sustentam que o fim do Estado social europeu originou-se da incapacidade estatal de manter tais direitos, o que teria afetado sua competitividade frente à economia mundial. No entanto, Maria Paula D. Bucci adverte que é necessário "relativizar a tradução dessa situação para os países periféricos na economia

⁴⁷³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 2-3.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 4.

mundial", pois a ausência do Estado Social é uma das importantes causas da baixa competitividade estatal.⁴⁷⁵

O historiador francês Pierre Rosanvallon sustenta que há diversas maneiras de corrigir as desigualdades sociais e culturais herdadas como, por exemplo, por meio de distribuição seletiva de atribuições de capital humano, de bens primários, de recursos e de meios de acesso. Além disso, haveria um ponto que as teorias contemporâneas da justiça insistem na busca "dos melhores meios para dar consistência ao ideal de igualdade das condições entre as pessoas, pensadas nos fins meritocráticos de uma competição equitativa".⁴⁷⁶

Neste sentido, Valdir Oliveira Júnior entende que:

Não há caminhos para a humanidade concretizar a dignidade humana, que não seja o da realização dos seus direitos fundamentais através de políticas públicas que ofereçam proteção adequada e eficiente, orientadas pelos princípios instrumentais da vedação de retrocesso, do dever de otimização, da garantia do núcleo essencial mínimo dos direitos (mínimo existencial) e da proteção às minorias.⁴⁷⁷

Em razão disso, faz-se necessário analisar os meios disponíveis, os quais são instrumentos legítimos para a viabilização do princípio da dignidade humana. Nesse sentido, a seguir será analisada a força que as normas constitucionais têm para impor ao Estado o dever de cumpri-las.

4.1 AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A inclusão de normas sobre dignidade humana e direitos fundamentais nas Constituições contemporâneas pode ser compreendida como reação às barbáries perpetradas pelo nazismo e fascismo, bem como às opressões políticas e violações praticadas, no curso do século passado, por muitos regimes políticos autoritários. Uma vez ultrapassada a perversidade do período em que tais regimes dominaram boa parte do mundo, alguns países decidiram fazer

⁴⁷⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 4.

⁴⁷⁶ ROSANVALLON, Pierre. **La sociedad de los iguales**. Tradución de Maria Pons. Barcelona: Seuil, 2012. p. 296.

⁴⁷⁷ OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir F de. Políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais: controle judicial do dever de progresso e da proibição de retrocesso. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, n. 7, p. 33, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/869/875>>. Acesso em: 15 set. 2016.

constar em suas Constituições os "valores e a opções políticas fundamentais", tornando-se normas com "superioridade hierárquica" e não submetidas ao poder discricionário do Estado.⁴⁷⁸

A Constituição brasileira, por meio da moderna interpretação adotada pelos juízes e tribunais, passou a evidenciar sua verdadeira força normativa e sua efetividade. Dessa forma, "os direitos sociais em particular, converteram-se em direitos subjetivos em sentido pleno, comportando tutela judicial específica". Este é o entendimento de Luis Roberto Barroso, pois "Sempre que a Constituição define um direito fundamental ele se torna exigível, inclusive mediante ação judicial".⁴⁷⁹

Nesse sentido, o Poder Judiciário pode determinar que Administração Pública seja forçada a "realizar a promessa constitucional de prestação universalizada" de serviços públicos sociais. E a identificação de direitos sociais ocorre por meio de "prestações positivas" exigidas do Estado, a fim de materializar a entrega de "utilidades concretas, como educação e saúde". É nesse sentido que os ideais liberais, políticos ou individuais, se realizariam a partir da abstenção do Estado, não encontram mais apoio na sociedade contemporânea.

Ocorre que, nas situações em que direitos fundamentais forem descumpridos com ofensa ao princípio do mínimo existencial, o Poder Judiciário deverá intervir. E, na hipótese de que o "legislador tiver feito ponderações e escolhas válidas, à luz das colisões de direitos e de princípios, o Judiciário deverá ser deferente para com elas, em respeito ao princípio democrático".⁴⁸⁰ É desse modo que o Poder Judiciário de um Estado constitucional democrático evidencia seu mais importante ofício, o de "interpretar a Constituição e as leis, resguardando direitos e assegurando o respeito ao ordenamento jurídico". Contudo, haverá muitas situações em que "cabrerá a juízes e tribunais o papel de construção do sentido das normas jurídicas, notadamente quando esteja em questão a aplicação de conceitos jurídicos indeterminados e de princípios". Neste sentido são os ensinamentos de Luis Roberto Barroso:

O controle jurisdicional deve ter por fundamento uma norma jurídica, fruto da deliberação democrática. Assim, se uma política pública é determinada de forma específica pela Constituição ou por leis válidas, a ação administrativa correspondente poderá ser objeto de controle jurisdicional como parte do natural ofício do magistrado de aplicar a lei. Também será legítima a

⁴⁷⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, p. 86, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁴⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 19, 2008.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 14-19.

utilização de fundamentos morais ou técnicos, quando seja possível formular um juízo de certo/errado em face das decisões dos poderes públicos.⁴⁸¹

O constitucionalismo moderno tem a característica formal da imperatividade de suas normas, as quais têm superioridade hierárquica e centralidade. E suas características materiais são a "incorporação de valores e opções políticas" relativas aos direitos fundamentais que não podem ser hierarquizados em virtude de sua fundamentalidade.⁴⁸² O resultado é que esse constitucionalismo conquistou a compreensão de que as suas normas têm "força normativa", as quais são conhecidas como "doutrina brasileira da efetividade". Esta doutrina objetiva "tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa".⁴⁸³

Quanto ao aspecto formal da imperatividade das normas constitucionais, segundo Ana Paula de Barcelos há três premissas fundamentais, resultantes do processo histórico que transformou a Constituição, antes tida como documento político quase sem força normativa, na moderna "norma jurídica suprema":

- (i) a normatividade da Constituição que é dada a partir do reconhecimento de que as disposições nela dispostas são normas jurídicas carregadas de imperatividade, como todas as normas;
- (ii) a superioridade da Constituição sobre as demais normas do ordenamento jurídico;
- (iii) a centralidade da Constituição em que suas normas vão balizar a compreensão e interpretação do demais ramos do Direito.

E com relação ao aspecto material da força normativa da Constitucionais há, pelo menos, duas características do constitucionalismo moderno:

- (i) a incorporação expressa de valores e opções políticas em seus textos, essencialmente quanto à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais; e

⁴⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 26, 2008.

⁴⁸² BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, p. 89, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁴⁸³ BARROSO, op. cit., p. 15.

- (ii) a expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas existentes no próprio sistema constitucional.⁴⁸⁴

Nesse sentido as normas constitucionais "contêm comandos", pois "são dotadas do atributo da imperatividade". E Luis Roberto Barroso nos ensina que:

Descumpre-se a imperatividade de uma norma tanto por ação quanto por omissão. Ocorrida a violação, o sistema constitucional e infraconstitucional devem prover meios para a tutela do direito ou bem jurídico afetados e restauração da ordem jurídica. Estes meios são a ação e a jurisdição: ocorrendo uma lesão, o titular do direito ou alguém com legitimação ativa para protegê-lo pode ir a juízo postular reparação. Existem mecanismos de tutela individual e de tutela coletiva de direitos.⁴⁸⁵

O Poder Judiciário "não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que podem ser promovidos com a sua atuação".⁴⁸⁶ Ocorre que os direitos políticos, individuais, sociais ou difusos - denominados direitos subjetivos - dispostos na Constituição são imediatamente exigíveis por meio das ações constitucionais e infraconstitucionais dispostas no ordenamento jurídico brasileiro. É por meio dessas ações que o Poder Judiciário intervém para concretizar os direitos sociais constitucionais.

4.1.1 Questões de Princípio

Para Luis Roberto Barroso, a doutrina da efetividade se valeu da "metodologia *positivista*" de que direito constitucional é norma, e de "critério *formal* para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos", vez que se a norma "está na Constituição" é porque deve ser cumprida.

Em vista do moderno constitucionalismo, fez-se necessária a ponderação para resolver as situações de "colisão entre normas" com destaque daquelas que "abrigam princípios e direitos fundamentais [...], conceitos como o mínimo existencial e fundamentalidade material

⁴⁸⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, p. 84-85, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁴⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 15, 2008.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 14.

dos direitos".⁴⁸⁷

O jurista observa que as normas colidentes são de mesma hierarquia e, por isso, não podem ser aplicadas na "modalidade *tudo ou nada*", mas de acordo com a "*dimensão de pesos*" a respeito de cada caso:

Cabe à autoridade competente - que poderá ser o legislador ou o intérprete judicial - proceder à *ponderação* dos princípios e fatos relevantes, e não a subsunção do fato a uma regra determinada. Por isso se diz que princípios são *mandados de otimização*: devem ser realizados na maior intensidade possível, à vista dos demais elementos jurídicos e fáticos presentes na hipótese. (grifo do autor).⁴⁸⁸

No que tange ao termo *princípio*, Ronald Dworkin o entende como o "padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade". Ou seja, utiliza aquele termo para indicar princípios, políticas e outros tipos de padrões que não são regras. Exemplifica que "o padrão que estabelece que os acidentes automobilísticos devam ser reduzidos é uma política; e o padrão segundo o qual nenhum homem deve beneficiar-se de seus próprios delitos é um princípio".⁴⁸⁹

Segundo Ronald Dworkin, a Moral é a instituidora da comunidade política. Dessa forma, os princípios têm a função de institucionalizar a Moral no plano do Direito. Daí que os princípios assumem característica de norma jurídica e passam a compor o texto constitucional. Então a normatividade, originada da convivência intersubjetiva e decorrente da moralidade política, concede a possibilidade de abertura para a racionalidade prática. Assim, os princípios passam a estabelecer os limites para discricionariedade de qualquer Poder, fortalecendo a ideia sobre a integridade do Direito. Isto é, a integridade do Direito se relaciona com a ideia de interpretação construtiva e procura a melhor justificação para as práticas jurídicas, que surgem da noção de sociedade como comunidade de princípios.⁴⁹⁰

Ronald Dworkin sustenta que, em geral, não é possível demonstrar a autoridade de um princípio da mesma forma que se pode comprovar a validade de uma regra, pelo ato legislativo ou voto do judiciário. Isso se dá porque os princípios aparecem de duas formas distintas para

⁴⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 16, p. 15, 2008.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁸⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 36.-37.

⁴⁹⁰ TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do judiciário Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 140.

responder quando o juiz tem permissão para mudar uma regra de Direito vigente. Na primeira, é necessário que o juiz considere se a mudança favorecerá algum princípio para que este justifique a modificação. Todavia, não é qualquer princípio que pode ser utilizado para justificar a mudança, pois não restaria qualquer regra. Ocorre que são necessários alguns princípios mais e outros menos importantes e não podem depender das preferências pessoais do juiz.

Na segunda, o juiz que pretende modificar a doutrina deve considerar alguns padrões importantes, na maioria princípios, que não aceitam o abandono da doutrina existente. Esses padrões da "supremacia do Poder Legislativo" atribuem à doutrina um conjunto de princípios o qual exige que tribunais mostrem deferência limitada pelos atos do Poder Legislativo. Tais padrões acrescentam à doutrina do precedente outro conjunto de princípios que reflete a equidade e a eficiência derivadas da consistência. Portanto, os juízes não têm a liberdade de escolha entre os princípios e as políticas que constituem aquelas doutrinas porque, se fossem livres, nenhuma regra seria obrigatória.⁴⁹¹

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é a natureza lógica. Os princípios são aplicados pelas autoridades públicas e indicam a direção a ser seguida. E, na hipótese de colisão, o intérprete deve considerar a força relativa de cada princípio necessário à resolução de conflito. Para Ronald Dworkin, as regras são aplicadas à maneira do tudo-ou-nada e, em virtude dos fatos que regulam, são válidas ou não.

O enunciado correto de uma regra deve considerar a exceção, caso contrário seria incompleto. Isto não ocorre em relação aos princípios, mesmo os que se assemelham as regras, pois não apresentam consequências jurídicas seguidas automaticamente quando presentes as condições exigidas. Os princípios possuem a dimensão do peso que as regras não têm, dimensão essa que é parte integrante do conceito do princípio e sua importância deve ser observada. As regras são funcionalmente importantes ou desimportantes e não têm aquela dimensão. Assim, uma regra jurídica pode ser mais importante que outra em virtude do papel que desempenha na regulação de certo comportamento. Não se pode dizer que uma regra é mais importante que outra do mesmo sistema. Isto é, na hipótese de conflito entre duas regras, uma suplanta a outra em virtude da maior importância, e uma delas pode ser não válida. Tais conflitos podem ser resolvidos pelo sistema jurídico que os regula com regras promulgadas por autoridade superior, pela mais recente, a mais específica ou por aquela baseada em princípios mais importantes.⁴⁹²

Na teoria da resposta correta, Ronald Dworkin estabelece as diferenças entre argumentos de princípios, os quais fundamentam a decisão que garante o Direito individual ou

⁴⁹¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 60.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 39-43.

coletivo, e argumentos políticos, que fundamentam a decisão política para satisfazer ou proteger objetivos da sociedade como um todo.

Portanto, a tese dos Direitos de Ronald Dworkin está sedimentada na teoria forte dos princípios, os quais prevalecem em controvérsias com diretrizes políticas. E, sendo assim, ao juiz cabe identificar a resposta correta por meio de procedimento argumentativo, o que lhe exige alto grau de compreensão.

4.1.2 Conceito de Políticas Públicas

As políticas públicas são definidas como programas de *ação* governamental que compreendem medidas articuladas/coordenadas para impulsionar os instrumentos públicos necessários à realização de objetivos de ordem pública, ou seja, para concretizar direitos.⁴⁹³ Nesse sentido Maria Paula D. Bucci afirma que: "Poder-se-ia dizer que as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados".

Ocorre que as políticas públicas são planos pontuais que buscam racionalizar a atuação do Poder Público com vistas à concretização de certos direitos e possibilitam obter resultados mensuráveis. E, ainda, que tais políticas "são arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico".⁴⁹⁴

A conceituação de políticas públicas proposta por Maria Paula D. Bucci defende que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.⁴⁹⁵

⁴⁹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 26-31.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 39

Um conceito mais específico, com "significado plausível" para bem comum deve designar o "bem que todos os membros de um grupo têm em comum", ou sejam, a "convivência ordenada" ou "a ordem"[...].⁴⁹⁶

Para Ronald Dworkin, política significa o "padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade".⁴⁹⁷

Além disso, política pode ser entendida como o "conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado", correspondente à uma atividade que "constitui o cerne da moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia". Isto significa que a "política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos" que a compõem. E, ainda, "as argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual. Ocorre que as políticas são unificadas por finalidade e os atos, decisões ou normas que as compõem, "tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio".⁴⁹⁸

Para Fernando Aith, "considera-se políticas públicas a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltada à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos".⁴⁹⁹

4.1.3 Formulação de Políticas Públicas

A ampliação dos direitos sociais ocorrida ao longo da história passou a exigir prestações estatais positivas e, para isso, fez-se necessário maior intervenção do Estado, "seja como partícipe, indutor ou regulador" no domínio econômico⁵⁰⁰. No Brasil, entre os fundamentos da nossa República, a soberania tem lugar de destaque, haja vista que emana do povo, e será exercida de forma direta ou por meio de representantes. Neste viés, o Estado, dotado de poderes constituídos, é o responsável pela "elaboração, planejamento, execução e financiamento das

⁴⁹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 168.

⁴⁹⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36.

⁴⁹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 138, p. 44-45, abr./jun., 1998.

⁴⁹⁹ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 232.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 5.

políticas públicas"⁵⁰¹, tendo em vista que estas são condicionantes à concretização dos direitos sociais.⁵⁰²

Sendo assim, pode-se dizer que há uma relação direta "entre políticas públicas e a realização de direitos, especialmente dos direitos sociais" posto que exigem "prestações positivas por parte do Estado". A proteção dos direitos humanos, como referido, requer que o poder estatal adote "medidas concretas, planejadas e bem definidas", sob pena de serem violados. É este o entendimento de Patrícia Helena Massa Arzabe:

A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, como trabalho (renda), educação, saúde, moradia, alimentação, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o acesso a esses direitos e à vida digna, criam sérios obstáculos ao exercício de todos os outros direitos humanos e fundamentais, das liberdades.⁵⁰³

Dessa forma, a criação de políticas públicas e de normas legais, pelo Estado, é requisito para a promoção e o fortalecimento dos direitos humanos e dos direitos sociais. Tais políticas, vale dizer, devem estabelecer as "diretrizes e os modos para a ação do Poder Público e da sociedade".⁵⁰⁴ Nesse viés, é possível caracterizar políticas públicas como o conjunto das atividades necessárias à efetivação dos direitos sociais, sendo somente por meio destas que o Estado poderá dar efetividade aos objetivos constitucionais, sobretudo os direitos fundamentais.⁵⁰⁵

O fundamento dessas políticas, vale dizer, é a necessidade de que os direitos sejam concretizados por meio de prestações positivas do Estado. Tendo em vista que a principal política pública é o desenvolvimento nacional, pois conforma todas as demais, o desenvolvimento econômico e social pode ser considerado a síntese dos objetivos que visam à eliminação das desigualdades.⁵⁰⁶

⁵⁰¹ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 233.

⁵⁰² FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001. p. 44.

⁵⁰³ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001. p. 32.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 33.

⁵⁰⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar. 2007. p. 89-91. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁵⁰⁶ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 144. Disponível em: <<http://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788502152458/pint?from=161&to=1>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

Sabe-se, contudo, que as prestações sociais têm custo bastante elevado e que os recursos públicos disponíveis são limitados. Nesse sentido, Fernando Facury Scaff afirma que "todo orçamento possui um limite que deve ser utilizado de acordo com exigências de harmonização econômica Geral"⁵⁰⁷ e, para Ana Paula Barcellos, "a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por elas supridas".⁵⁰⁸

Por essa razão, o Estado é obrigado a estabelecer prioridades entre as "opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário". Isso quer dizer que "as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais".⁵⁰⁹

Em resumo, Ana Paula de Barcellos demonstra a relação existente entre os vários atores envolvidos para a concretização dos fins constitucionais:

(i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; *logo* (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos.⁵¹⁰

Cabe, ainda, uma breve diferenciação entre políticas de Estado e políticas de governo. Será considerada política de Estado aquela que objetiva "a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública". Em outras palavras, fala-se em política de Estado quando pretende estruturar o Estado para que tenha condições de executar as "políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos". As políticas de governo, por sua vez, são as que

⁵⁰⁷ BERTOLOTTI, Bruno. Direitos fundamentais sociais e sua implementação pelo judiciário. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, Ribeirão Preto, n. 3, p. 254-259 out. 2015. p. 257. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/cbpc/article/viewFile/511/586>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁵⁰⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 276.

⁵⁰⁹ Id., Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, p. 89-91, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 91.

objetivam "promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humano específicos" estabelecidos pela Constituição Federal.⁵¹¹

Entre elas, vale ressaltar, existe uma relação. A análise das políticas de Estado possibilita controlar o mérito a fim de mitigar o poder discricionário do governante. Tais políticas destinam-se às atividades essenciais do Estado, as quais são executadas e controladas pelo governo sem "quebra de continuidade".⁵¹²

As políticas públicas, pode-se dizer, aglutinam interesses com objetivos comuns e seus elementos são o foco da ação governamental, as metas para atingir o propósito, os meios necessários para o cumprimento das metas e as fases que compõem o processo de realização. Entre o objeto das políticas públicas e o dos direitos humanos, como já referido, há estreita relação, pois "uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos".⁵¹³

O processo de formação de políticas públicas tem sido entendido como resultado da interação complexa e dinâmica de fatores econômicos, políticos e ideológicos. Nesse processo, o Estado adquire "qualidade de propulsor ativo do crescimento", tendo atribuição primordial como principal formulador.⁵¹⁴ Tal processo, ademais, deve observar as normas constitucionais e legais, aplicáveis tanto nas ações quanto nas omissões referentes às políticas públicas.⁵¹⁵

Para que o Estado possa exercer sua função de "condutor do desenvolvimento" faz-se necessária a "autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura". Sua atuação deve ser intensamente voltada à modificação das estruturas socioeconômicas, bem como à descentralização e distribuição da renda para integrar socialmente a população.⁵¹⁶

A criação das políticas públicas requer o estabelecimento de uma base legal, de objetivos, metas e meios de implementação, os quais constituirão programas governamentais

⁵¹¹ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 235.

⁵¹² *Ibid.*, p. 244.

⁵¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Pólis, 2001. p. 13.

⁵¹⁴ SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo**. São Paulo: Editora da USP, 1988. p. 38.

⁵¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 37.

⁵¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 148. Disponível em: <<http://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788502152458/pint?from=161&to=1>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

destinados a viabilizar objetivos determinados. Exige-se que programas estabeleçam os *fins*, estatuem os *objetivos* e explicitem seus *princípios*. Além disso, devem referir as *diretrizes* para formulação de *normas e planos*, estruturar os *sistemas* e definir os *instrumentos*. Por fim, requer-se que disponham sobre os recursos e determinem *prazos e resultados*, tudo como forma de realizar determinada política.⁵¹⁷ Tais políticas, ademais, são reguladas por leis ordinárias, que compõem o ordenamento jurídico brasileiro e visam a edificar uma sociedade em que a cidadania se torne realidade.⁵¹⁸ Seu processo de formação, controle e avaliação, então, se dá no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo.

Ainda sobre o processo de formação das políticas públicas, vale destacar que a Constituição Federal contém o princípio da participação da sociedade civil, que prevê a atuação popular na formulação, implementação ou gestão de políticas públicas relacionadas aos direitos sociais. Essa participação se dá por meio de Conselhos Municipais, os quais estão mais próximos dos interesses das comunidades. Nesse ponto, Patrícia Arzabe esclarece que:

Esta atribuição de competência é feita por meio de leis e em alguns setores, a existência do conselho é condição legal para o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios e, na instância intermediária, dos Estados para os Municípios. Muitos conselhos são por isso constituídos não pela mobilização da comunidade, mas por estrita imposição legal.⁵¹⁹

Os conselhos de direitos citados pela autora são mais conhecidos por conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais. Esses conselhos são "órgãos colegiados, permanentes e deliberativos" que têm a incumbência de formular, supervisionar e avaliar políticas públicas, nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal, além de fiscalizar o gasto das verbas públicas destinadas aos municípios, pela União Federal, pelos Estados ou provenientes de orçamentos municipais, a fim de efetivar determinadas políticas públicas.⁵²⁰

A importância desses conselhos está no "fortalecimento da participação democrática da população" para formular e implementar políticas públicas sociais, "pois a participação democrática não se esgota na eleição de chefes do executivo e de membros do legislativo"⁵²¹.

⁵¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 11-12.

⁵¹⁸ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001. p. 47.

⁵¹⁹ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001. p. 33.

⁵²⁰ Ibid., p. 33.

⁵²¹ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001. p. 48.

Para o Estado Democrático de Direito, a citada participação é fundamental para a consolidação da democracia, haja vista requer "atuação conjunta entre Executivo, Legislativo e Conselhos Gestores de Políticas Públicas". Em virtude da importância assumida pelos conselhos municipais, não há como se falar em "Estado Democrático de Direito sem se falar na participação constante da população na elaboração das políticas públicas".⁵²²

Ainda que a formulação de políticas públicas seja responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo, existem situações em que o Poder Judiciário é demandado para fazer valer os direitos que a sociedade dispõe. Nesse viés, afirma Maria Paula D. Bucci:

Cumpra ressaltar que a atuação judicial na conformação das políticas públicas seria, de certo modo, imprópria, uma vez que a formulação das políticas públicas cabe, em regra, ao Poder Executivo, dentro de marcos definidos pelo Poder Legislativo.

Entretanto, o debate judicial sobre a aplicação de políticas públicas é o que se revela mais intrinsecamente jurídico, porque é onde se leva ao limite a questão da vinculatividade, isto é, o poder de coerção da norma jurídica, em relação ao direito, em especial aos direitos sociais. E nesse debate se revela, como em nenhum outro, a característica ontologicamente particular dos direitos sociais, cuja implementação justifica que se considere que o seu surgimento define um novo paradigma no cenário jurídico.⁵²³

O Estado, com poder atribuído pelo povo e estando a serviço do cidadão, tem o dever constitucional de garantir a fruição dos direitos sociais fundamentais por toda a sociedade e é este o fundamento que obriga os Poderes Executivo e Legislativo a executar políticas destinadas à "promoção e proteção dos direitos humanos". Segundo Fernando Aith, quanto maior a proteção dos direitos humanos por meio de políticas públicas eficazes, maior será o desenvolvimento de um Estado.⁵²⁴

A promoção e a proteção dos direitos fundamentais exigem ações e, às vezes, omissões e por parte do Estado, podendo, ao se tratar de políticas públicas, haver inconstitucionalidades por omissão.⁵²⁵ Existem certos direitos que, para serem fruídos, exigem que o Estado se abstenha de agir. Serve de exemplo o exercício do direito à liberdade de expressão, o qual não pode sofrer qualquer tipo de restrição sob pena de ser negado. Por outro lado, a maioria dos direitos exige ação estatal para poderem ser fruídos, que é o caso do direito ao acesso à

⁵²² Ibid., p. 50.

⁵²³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 22.

⁵²⁴ AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 218-219.

⁵²⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 138, p. 46, abr./jun. 1998.

educação, à saúde à habitação, dentre outros. Cabe à administração pública, portanto, adotar as ações necessárias à implementação das políticas essenciais à concretização do máximo de direitos consagrados em nossa Constituição.

4.2 POLÍTICA PÚBLICA DE RENDA MÍNIMA

A compreensão do presente estudo requer que se identifiquem as distinções existentes entre os conceitos de Renda Mínima e Renda Básica.

Os programas de Renda Mínima "são característicos dos países industrializados" e compreendem o estabelecimento de determinada renda, transferida mediante o cumprimento de certos compromissos relacionados à saúde e educação. Em alguns países, essa renda é garantida às pessoas que não contribuíram para o sistema previdenciário, condicionada à vulnerabilidade socioeconômica e familiar. Isto significa que a Renda Mínima é concedida somente às famílias com renda inferior ao nível oficial de pobreza.

Por outro lado, a Renda Básica é completamente incondicional e destina-se a todas as pessoas, individualmente, "desde o nascimento até a morte, sem qualquer critério de seleção". Portanto, é universal e a "elegibilidade resulta apenas do fato de ser cidadão ou residir num país".⁵²⁶

Na Europa, os programas de renda mínima têm longa história e, com base em dados empíricos, demonstram eficácia na redução da pobreza. A partir de 1930, os Programas de Transferência Mínima de Renda passaram a ser implantados.⁵²⁷ Na Alemanha, o programa existe desde 1969, e fez com que o índice GINI caísse de 0,39 para 0,25.⁵²⁸ Na França, por sua vez, criou-se, em 1988, o Programa Renda Mínima de Inserção, que garantia renda mensal, assistência médica, auxílio moradia, inclusão social e profissional aos desempregados.⁵²⁹ Anos mais tarde, em 1997, o programa de transferência de renda foi implantado na Dinamarca, fazendo com que a taxa da pobreza caísse de 29% para 8%.⁵³⁰

⁵²⁶ ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Marina da Cruz. As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 82, p. 2-4, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/082/82zimmermann.htm>>. Acesso em: 26 set. 2016.

⁵²⁷ HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>>. Acessado em: 04 nov. 2016.

⁵²⁸ ZIMMERMANN; SILVA, op. cit., p. 4.

⁵²⁹ PAUGAM *apud* HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>>. Acessado em: 04 nov. 2016.

⁵³⁰ ZIMMERMANN; SILVA, op. cit., p. 3.

Na América Latina, a seu turno, o Programa de Transferência de Renda surgiu em 1996 e, após 10 anos, o programa foi implantado em 15 países, os quais estabeleceram condicionalidades para garantir o vínculo da família na proteção social, na saúde e na educação.⁵³¹ A principal finalidade de tais condicionalidades "é estimular o acesso dos mais pobres aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social e contribuir para a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações".⁵³²

Analisando o tema no Brasil, verifica-se que o Programa de Transferência de Renda começou a ser debatido no país em 1991⁵³³, sendo implementado o Programa Transferência de Renda Condicionada.⁵³⁴ Tal opção levou em consideração que o Brasil ainda é um país em fase de desenvolvimento, além de melhor atender a necessidade de reduzir pela metade os números de indigência e pobreza, existentes em 1900, conforme consta dos Objetivos do Milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas. O trabalho se propõe, então, a analisar nos pontos seguintes, mais detalhadamente os programas de transferência de renda que vigoram ou ainda vigem no Brasil.

4.2.1 O Desafio Brasileiro de Universalização do Acesso à Renda Mínima

No Brasil, em 2011, embora 28 milhões de pessoas já tivessem superado da pobreza, ainda havia 16 milhões vivendo em situação de pobreza ou extrema pobreza. Por causa disso, o poder público assumiu o compromisso de enfrentar esse problema e criou o Programa Brasil sem Miséria com o objetivo de superar esses números até 2014.

A base teórica e operacional centrou-se na multidimensionalidade e preocupou-se com "o aumento de capacidades e oportunidades do público socialmente mais vulnerável como

⁵³¹ DRAIBE *apud* HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>. Acessado em: 04 nov. 2016.

⁵³² PAIVA, Luis Henrique et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 375.

⁵³³ HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>. Acessado em: 04 nov. 2016.

⁵³⁴ BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 110, 2016. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

questão essencial para o alcance de resultados efetivos na superação da pobreza e extrema pobreza".⁵³⁵ Segundo Tereza Campello, Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a "compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional norteou desde o princípio o desenho do que seria uma estratégia efetiva e mais ampla de superação da pobreza".⁵³⁶

A adoção de uma estratégia multidimensional coordenada, com objetivos e metas claros e mensuráveis, é uma das iniciativas mais importantes dos países que buscam reduzir seus níveis de pobreza. Esse tipo de estratégia, que alinha políticas de diferentes áreas e aproveita as sinergias entre elas, materializou-se no Brasil a partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria.⁵³⁷

O Brasil Sem Miséria teve início com o "estabelecimento de uma linha de extrema pobreza que passou a organizar a priorização que o Estado faria para incluir e apoiar a população extremamente pobre". Além disso, foi estabelecida uma "meta de universalização das políticas voltadas para a pobreza, como no caso do Bolsa Família" [...] "que ainda não tinha o claro comando de chegar a todos que tinham perfil e direito".

Ademais, outra medida tomada pelo Plano foi a complementação da renda das famílias, como garantia de que ninguém ficasse com renda menor que o valor da linha de extrema pobreza. E, ainda, sua organização compreendeu estratégia dirigida a "ampliar a inclusão econômica dos adultos em situação de pobreza e extrema pobreza, baseada na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo".⁵³⁸

Um dos parâmetros considerados pelo Plano Brasil sem Miséria para estabelecimento do valor da Linha de Extrema Pobreza em R\$ 70,00 foi a linha de corte definida pelo Banco Mundial de US\$ 1,25/dia por pessoa.⁵³⁹ Ainda, o Plano estabeleceu ações direcionadas à população extremamente pobre em três eixos, cuja estrutura pode ser visualizada no gráfico que segue:

Figura 3 - Organização do Plano Brasil sem Miséria

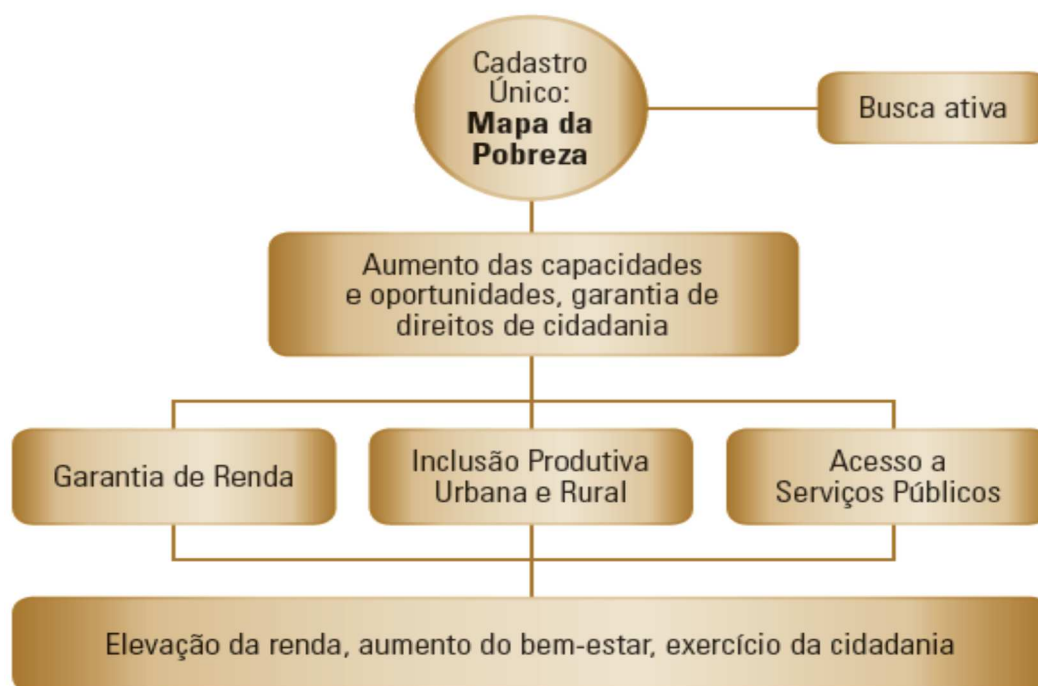
⁵³⁵ MELLO, Janine. **A inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria**: o desafio da superação da pobreza no campo. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 7.

⁵³⁶ CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 51

⁵³⁷ WORLD WITHOUT POVERTY. **Mundo sem pobreza**: o plano Brasil sem miséria. [S.l., 2016?]. Disponível em: <https://wpp.org.br/sites/default/files/pub/BSM_Introducao_portugues.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

⁵³⁸ CAMPELLO; MELLO; op. cit., p. 34-35.

⁵³⁹ Ibid., p. 44.



Fonte: SESEP/MDS.⁵⁴⁰

A partir dessa estruturação, criou-se a inovadora estratégia intersetorial, envolvendo praticamente todos os Ministérios de Governo que, com base em suas atribuições, estabeleceram ações orientadas pelos seguintes eixos:⁵⁴¹

O Primeiro eixo é a **Garantia de renda** necessária para o alívio imediato das situações de extrema pobreza, por meio de transferências monetárias às famílias beneficiadas. Para tanto, os beneficiários do Programa Bolsa Família e as crianças e jovens que recebem Benefício de Prestação Continuada devem cumprir as condicionalidades de frequência escolar, que é controlada para possibilitar a identificação de necessidade de acompanhamento específico e favorece a permanência na escola e continuidade dos estudos.

O Segundo eixo é a **Inclusão produtiva** que compreende a formação profissional gratuita e de qualidade, assegurada por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Este programa foi criado para "alavancar a inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de vulnerabilidade social" e tem por objetivo fornecer qualificação profissional para facilitar o acesso ao mercado de trabalho.

⁵⁴⁰ COSTA, Patrícia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem miséria. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 134.

⁵⁴¹ PAIVA, Luis Henrique et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 362.

O Terceiro eixo, por fim, refere-se ao **Acesso aos serviços** públicos básicos de saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, a Ação Brasil Carinhoso é dirigida à população mais vulnerável e garante o acesso à educação infantil como forma de romper as barreiras que perpetuam a desigualdade educacional infantil.⁵⁴²

A análise destes eixos permite observar a multidimensionalidade das iniciativas adotadas pelo Plano Brasil Sem Miséria, o qual, como já referido, visa a auxiliar as famílias em situação de vulnerabilidade social a ultrapassarem as barreiras que as impedem de obter a renda necessária para compra de alimento, educação, saúde e trabalho, que possibilite viver com dignidade.⁵⁴³

A estruturação desse Plano aglutinou as diversas políticas sociais implementadas a partir de 2003, entre as quais se insere o Programa Bolsa Família, o qual é "considerado o maior e mais bem focalizado programa de transferência condicionada de renda do mundo".⁵⁴⁴ O Programa Bolsa Família, vale destacar, consiste na transferência de renda e é dirigido às pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza.⁵⁴⁵

4.2.1.1 Garantia de Renda

O Brasil, preocupado em erradicar a extrema pobreza, a partir da Constituição Federal de 1988, criou políticas públicas com estratégias inovadoras, as quais chamaram a atenção de muitos países do mundo. A principal delas foi Programa Bolsa Família, o qual compõe o eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil sem Miséria e foi instituído pela Lei 10.836/2004⁵⁴⁶ e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004.⁵⁴⁷ Este último estabelece, em seu artigo 4º, os seguintes objetivos:

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

⁵⁴² FERNANDES, José Henrique Paim. Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 558.

⁵⁴³ COSTA, Patricia Vieira da. FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 134.

⁵⁴⁴ Ibid., p. 34.

⁵⁴⁵ COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 356.

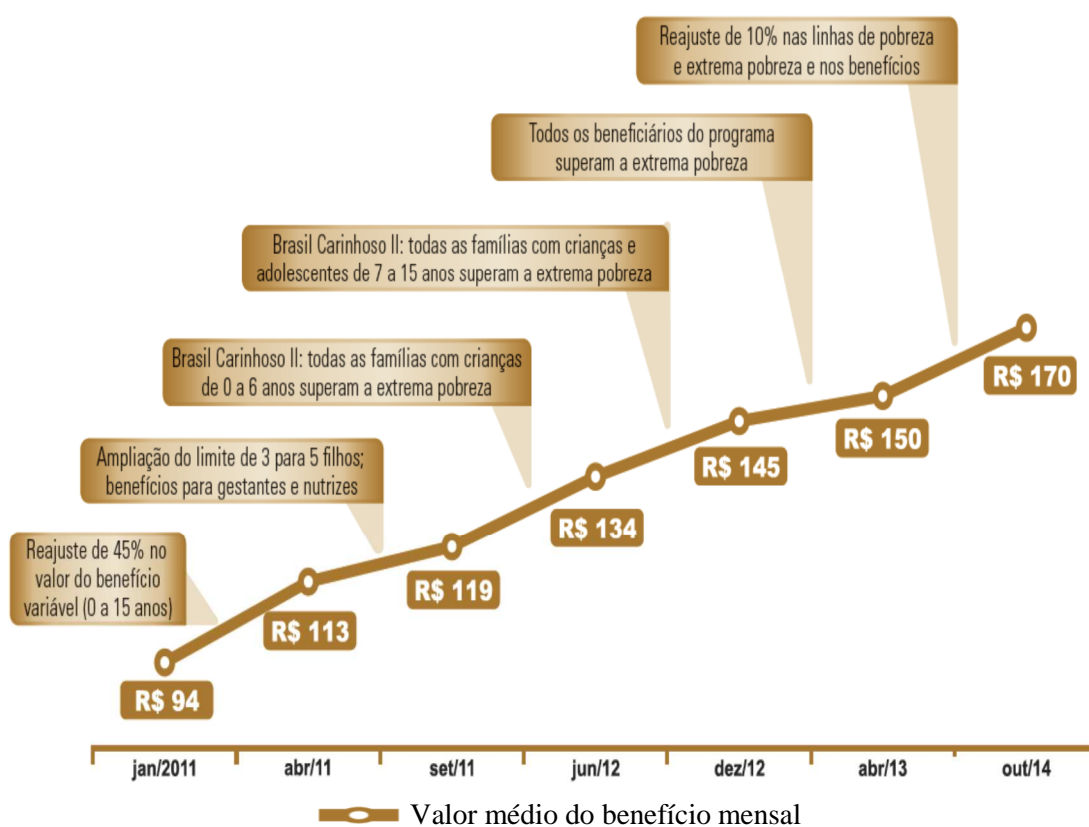
⁵⁴⁶ BRASIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁵⁴⁷ BRASIL. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Esse Programa originou-se da unificação de vários programas anteriores e "passou a garantir renda mínima para milhões de famílias brasileiras pobres", sendo que a maior parte dos recursos transferidos é "destinada para a aquisição de alimentos".⁵⁴⁸ Este programa, ademais, foi alvo de constante aperfeiçoamento a partir da implementação do Plano Brasil Sem Miséria e sua evolução está disposta no gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Programa Bolsa Família - ciclo de aperfeiçoamento (2011-2014)



Fonte: Costa, Mafra e Bachtold.⁵⁴⁹

Atualmente, o Programa Bolsa Família é composto por outras modalidades de benefícios: Benefício Básico, Benefício Variável, Benefício Variável Jovem e Benefício para Superação da Extrema Pobreza. O primeiro deles consiste em R\$ 85,00 mensais (limite: 1), os

⁵⁴⁸ CAMPOS, Arnaldo de. **A importância das compras públicas da agricultura familiar para a inclusão produtiva rural**: o programa de aquisição de alimentos. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 105.

⁵⁴⁹ COSTA, Patrícia Vieira da; MAFRA, Rafael d' Aquino; BACHTOLD, Isabele Villwock. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 249.

quais são destinados às famílias extremamente pobres, com ou sem criança, adolescente, jovens ou gestantes. O Benefício Variável é voltado às famílias extremamente pobres e pobres, com gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes até 16 a incompletos, aos quais é conferido o valor de R\$ 39,00 mensais (limite: 5). O Benefício Variável Jovem, por sua vez, conta com o valor de R\$ 46,00 (limite: 2), que é conferido às famílias extremamente pobres, com adolescentes entre 16 e 17 anos. Por fim, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza é um benefício mensal calculado de acordo com a renda por pessoa da família, incluído o valor do Programa Bolsa Família.⁵⁵⁰

A gestão do Programa se dá de forma descentralizada e compartilhada entre todos os entes federativos. Dessa forma, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm funções específicas, e o Poder Público acompanha e avalia a qualidade da gestão no âmbito municipal e estadual por meio do Índice de Gestão Descentralizada. Entre as atividades de gestão, as principais são o cadastro dos beneficiários, o pagamento dos benefícios e o acompanhamento das condicionalidades.⁵⁵¹

Para localizar o público alvo destes programas e concretizar seus objetivos, fez-se necessária uma organização atípica da atuação do Poder Público. Nesse sentido, a identificação das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família exigiu importante mudança na forma de agir do Poder Público, haja vista que este sempre manteve postura passiva, aguardando que o interessado buscasse os serviços sociais que entendia de direito. A forma inovadora de atuação do Estado foi denominada Busca Ativa e consiste na procura e localização das famílias que vivem dispersas em locais de difícil acesso para que sejam incluídas nos programas sociais a elas destinados.⁵⁵²

Nesse sentido, pode-se afirmar que o "Estado chamou para si a responsabilidade de localizar, cadastrar e incluir estas famílias no conjunto de ações que seriam ofertadas".⁵⁵³ Foi dessa forma que surgiu o Cadastro Único, instrumento criado por meio do Decreto 3.877/2001, no qual são registradas as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo ou renda

⁵⁵⁰ Art. 19. BRASIL. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁵⁵¹ HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>>. Acessado em: 04 nov. 2016.

⁵⁵² MENDONÇA Leticia Koepfel. **A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 54.

⁵⁵³ CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 34.

familiar total de até três salários. A atuação junto à população de baixa renda "permite conhecer o perfil socioeconômico de famílias pobres brasileiras de forma a instituir políticas públicas necessárias para reduzir suas vulnerabilidades sociais".⁵⁵⁴

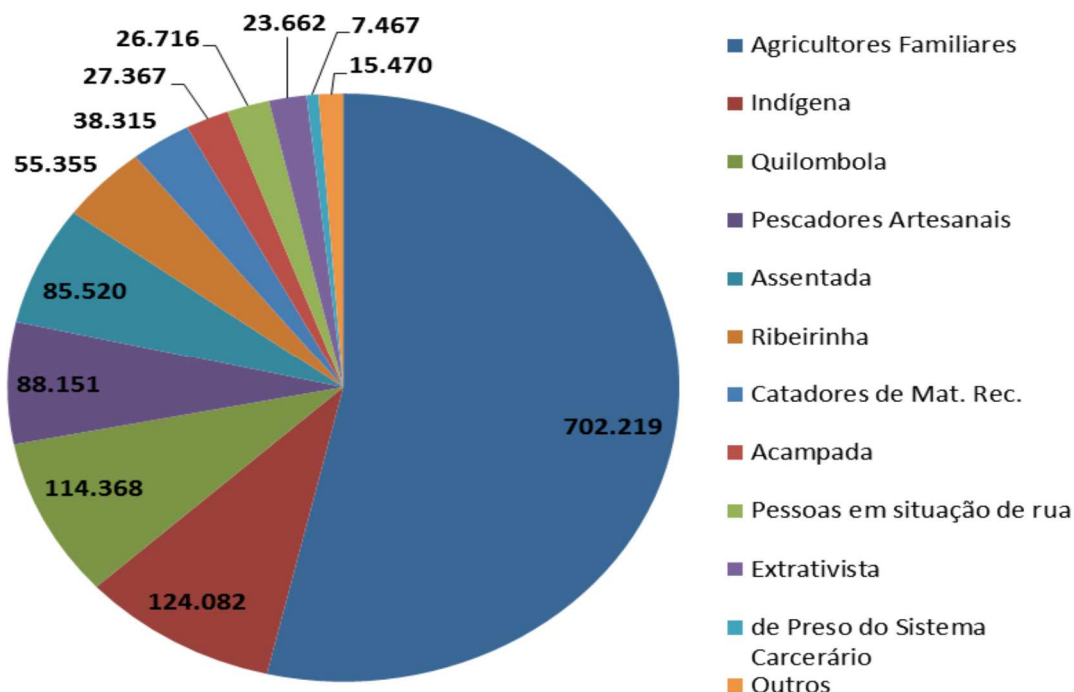
Em 2015, os números constantes do Cadastro Único indicavam mais de 27 milhões de famílias cadastradas, entre as quais as 12 milhões encontravam-se em condições de extrema pobreza.⁵⁵⁵ Além disso, 1,5 milhões de famílias declararam pertencer a um dos quinze Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, formados por agricultores, indígenas, quilombolas, pescadores, assentados, ribeirinhos, acampados, moradores de rua, extrativistas, presidiários e outros⁵⁵⁶, os quais estão distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 9 - Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos: N° de famílias

⁵⁵⁴ DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 136.

⁵⁵⁵ BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 112, 2016. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos_26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁵⁵⁶ MENDONÇA Leticia Koepfel; GALINDO, Ernesto Pereira. Integração de políticas de desenvolvimento. In: DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 143.



Fonte: SENARC/MDS.⁵⁵⁷

As famílias alvo da Busca Ativa, basicamente, pertenciam aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, os quais demandaram equipamentos e profissionais diferenciados "que vão à procura dessas pessoas" a fim de realizar o cadastramento. A difícil e distante localização das famílias situadas na Amazônia Legal e no Pantanal, por exemplo, exigiu a disponibilização de lanchas construídas pela Marinha brasileira.

Por meio dessa ação, o Estado foi capaz de identificar o grau de vulnerabilidade social em que se encontravam as populações ribeirinhas, extrativistas, indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais localizadas na região Norte do Brasil. Foram cadastradas mais de 1,35 milhões de famílias, que, somadas as 1,2 milhões constantes do Cadastro Único, totalizaram mais de 2,55 milhões de famílias vivendo em situação de pobreza e pobreza extrema, até 2014.⁵⁵⁸

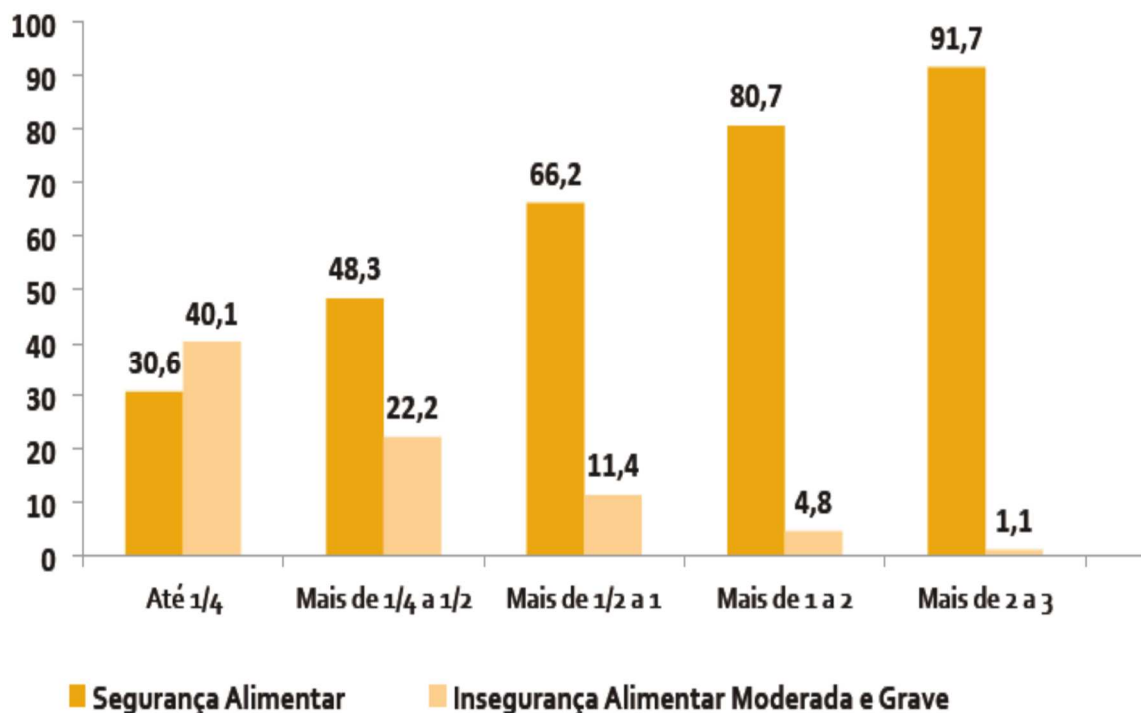
Nas regiões Norte e Nordeste, em 2009, a prevalência da insegurança alimentar grave ultrapassou 9,0%, sendo possível observar que nas famílias "chefiadas por negros foi quase três vezes maior em relação aos brancos". Nas famílias rurais, por sua vez, a prevalência de insegurança alimentar grave foi de 7%. No entanto, a pior situação identificada foi que, nas

⁵⁵⁷ MENDONÇA Leticia Koeppl; GALINDO, Ernesto Pereira. Integração de políticas de desenvolvimento. In: DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 143.

⁵⁵⁸ AMARAL, Aline Diniz. O papel do cadastro único no Plano Brasil sem miséria. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 118-120.

famílias rurais em situação de extrema pobreza, a prevalência de insegurança alimentar grave ou moderada foi de 40%. É o que está demonstrado no gráfico que segue:

Gráfico 10 - % de Insegurança alimentar moderada e grave x Faixa de renda familiar per capita, no Brasil (2009)



Fonte: FAO.⁵⁵⁹

Em 2012 foi possível observar que em torno de 15% das crianças indígenas de 0 a 5 anos registradas no Cadastro Único apresentavam peso menor do que o recomendado para a idade e, no ano seguinte, 6% das crianças quilombolas apresentavam o mesmo déficit, o evidencia a presença de desnutrição aguda. Além disso, 18% das crianças da mesma faixa etária apresentavam estatura inferior à recomendada, revelando a prevalência de desnutrição crônica. Esses indicadores nutricionais refletem os efeitos do reduzido consumo de frutas, verduras, legumes e carnes e alto consumo de alimentos de pouco valor nutricional.⁵⁶⁰

O grau de exclusão e vulnerabilidade das famílias pertencentes a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos é notadamente maior, tendo em vista que possuem

⁵⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 63.

⁵⁶⁰ Ibid., p. 68-71.

menor renda, escolaridade e precário acesso a serviços básicos.⁵⁶¹ Por todas essas razões, o Estado brasileiro precisou enfrentar a vulnerabilidade crônica dessa população por meio de políticas públicas que permitissem acesso à alimentação de melhor qualidade, além de erradicar a desnutrição.⁵⁶² A forma para superar essa situação foi por meio da "implementação de políticas estruturantes como o fortalecimento da agricultura familiar" associada aos programas de transferência de renda.⁵⁶³

4.2.1.2 Inclusão Produtiva

O Censo Agropecuário de 2006 revelou que a agricultura familiar compõe 84% das propriedades agropecuárias brasileiras e, ocupando apenas 24% dessas áreas, "contribui com 38% do Valor Bruto da Produção Nacional".⁵⁶⁴ Além disso, a "agricultura familiar é responsável por 70% dos alimentos consumidos internamente no país", enquanto as "agroindústrias e grandes propriedades rurais dominam a produção agrícola" destinada à exportação.⁵⁶⁵

O gráfico que segue demonstra a expressiva participação da agricultura familiar na produção dos alimentos consumidos pela população brasileira:

⁵⁶¹ DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. p. 144.

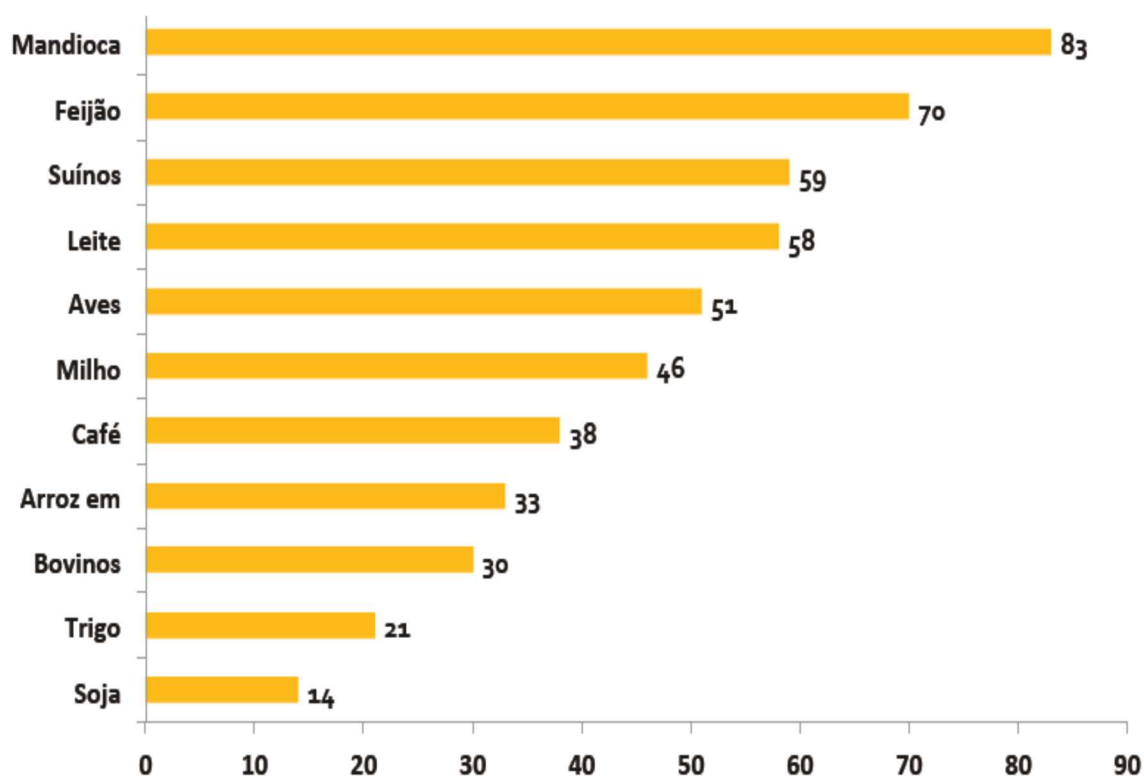
⁵⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 72.

⁵⁶³ MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 324.

⁵⁶⁴ CAMPOS, Arnaldo de. O fim da fome no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 55.

⁵⁶⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO), op. cit., p. 8.

Gráfico 11 - Cultura e Pecuária: % de Participação da Agricultura Familiar (2006)



Fonte: IBGE.⁵⁶⁶

A análise das informações constantes do Cadastro Único permite identificar que a "população rural tem condições de sobrevivência mais escassas do que a população urbana". Observou-se que, embora tenha havido significativa redução nos indicadores, a pobreza e a fome persistem no meio rural, especialmente das regiões Norte e Nordeste do país em razão da dificuldade de acesso dessa população aos serviços sociais.⁵⁶⁷

No que tange à inclusão produtiva rural, uma das principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores em situação de vulnerabilidade social é a "falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo dar início a suas atividades produtivas e, por outro lado, a escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção".⁵⁶⁸ Além disso, a economia da região é prejudicada pelos baixos índices pluviométricos, o que faz o semiárido enfrentar longos

⁵⁶⁶ CAMPOS, Arnaldo de. O fim da fome no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 55.

⁵⁶⁷ DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 137.

⁵⁶⁸ MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPOLLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 324.

períodos de estiagem, "fenômeno natural e cíclico" que assola a região.⁵⁶⁹ Nesse sentido, foi criado o programa Água para Todos, que consiste na construção de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva com utilização de materiais e mão-de-obra locais. Com esses reservatórios, as famílias deixaram de buscar água a uma distância cujo trajeto durava em média 50 minutos e economizaram cerca de R\$ 100,00 mensais na compra de água e de alimentos que passaram a ser cultivados.⁵⁷⁰

O acesso à água utilizada para produção de alimentos e adequada ao consumo humano combinado com programas de geração de renda e disponibilização de serviços sociais básicos é incentivo para que muitas famílias permaneçam em suas terras. Isto contribui para evitar que as pessoas se afastem de seus familiares e migrem para regiões periféricas carentes das grandes cidades.⁵⁷¹ A implantação da mencionada tecnologia universalizou o acesso à água de qualidade para o consumo humano, ampliou a produção de alimento que garante, minimamente, a segurança alimentar das famílias atendidas e amenizou a convivência com o semiárido, transformando a vida da população rural, que deixa a situação de pobreza fazer parte do passado.⁵⁷²

Além disso, a superação da situação de vulnerabilidade social em que se encontram essas famílias pode ser alcançada por meio da "implementação de políticas estruturantes como o fortalecimento da agricultura familiar", associada aos programas de transferência de renda. Isto se justifica porque a "agricultura familiar é responsável por 70% dos alimentos consumidos internamente no país", enquanto as "agroindústrias e grandes propriedades rurais dominam a produção agrícola" destinada à exportação.⁵⁷³

Além disso, a estratégia de inclusão produtiva rural fez com que a produção de alimentos se expandisse e, com isto, surgiu o desafio para a comercialização do excedente. Por esse motivo, o Programa de Aquisição de Alimentos, criado em 2003, possibilita a compra da produção excedente de agricultores familiares sem a exigência de licitação. Tal medida possibilitou que, entre 2011 e 2013, metade dos produtos adquiridos pelo programa

⁵⁶⁹ CAMPOS, Arnaldo de et al. Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 455.

⁵⁷⁰ MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 336.

⁵⁷¹ CAMPOS, Arnaldo de. **Programa cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015. p. 124.

⁵⁷² CAMPOS et al., op. cit., p. 456.

⁵⁷³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 8

tivesse origem nas famílias agricultoras registradas no Cadastro Único.⁵⁷⁴

O referido Programa consiste na aquisição direta pelo poder público de alimentos produzidos por famílias agricultoras para a alimentação de hospitais públicos, presídios e forças armadas. Além disso, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a partir de 2009, passou a estabelecer que as escolas públicas deviam aplicar, no mínimo, 30% dos recursos transferidos pelo governo federal, na compra de alimentos produzidos por aquelas famílias.

O resultado desses programas são a garantia de aquisição dos alimentos excedentes produzidos pelas famílias de pequenos agricultores, o que gera segurança e elevação da renda familiar. Foi o que ocorreu em 2012, ano em que "mais de 185.000 agricultores de todo o Brasil participaram do programa, cada um recebendo, em média, mais de R\$ 4 mil por seus produtos".⁵⁷⁵ E, em 2013, entre os agricultores que venderam seus produtos por meio Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, 55% estão inscritos no Cadastro Único.⁵⁷⁶

Além disso, outro marcante resultado do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar foi o "impacto significativo na redução da desnutrição" das crianças em idade escolar, por meio das refeições oferecidas pelas escolas públicas que, em 2012, abrangeram 43 milhões de estudantes.⁵⁷⁷

Essas ações foram capazes de fortalecer a agricultura familiar, o que aumentou a oferta de alimentos para o mercado interno e contribuiu com a promoção da segurança alimentar e nutricional.⁵⁷⁸ Como consequência, entre 2002 e 2013, observou-se a redução em 82% do número de pessoas que se encontravam em situação de subalimentação. Com isso, de acordo com as informações constantes do relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2014 o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome.⁵⁷⁹

Insta mencionar que o indicador de Prevalência de Subalimentação com vistas à "estimativa de consumo energético insuficiente na população" é utilizado pela Organização das Nações Unidas para "monitorar o desempenho dos países em relação ao Objetivo de

⁵⁷⁴ MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 332.

⁵⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 8.

⁵⁷⁶ Ibid., p. 42.

⁵⁷⁷ Ibid., p. 8.

⁵⁷⁸ CAMPOS, Arnaldo de et al. Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 448.

⁵⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **The state of food insecurity in the world. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Rome, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

Desenvolvimento do Milênio" de, até 2015, reduzir pela metade os números da fome existentes em 1900.⁵⁸⁰ A meta do Brasil, bem mais rigorosa, foi de reduzir $\frac{3}{4}$ daquele número⁵⁸¹ e a soma dos resultados produzidos pelos Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, dentre outros, fez com que o Brasil cumprisse seus objetivos ainda em 2014.⁵⁸²

A inclusão produtiva, contudo, não limitou sua atuação às áreas rurais. Isso porque, além dos grupos tradicionais, o Busca Ativa identificou, também, as populações que vivem em situação de rua, familiares de presidiários e catadores de materiais recicláveis.⁵⁸³ Quanto aos últimos, algumas ações foram realizadas com a intenção de garantir o acesso a:

Linhas de crédito adequadas, assessoria técnica, alfabetização, elevação de escolaridade, educação profissional e tecnológica, formação para a autogestão e o fortalecimento institucional do associativismo e do cooperativismo na cadeia produtiva da reciclagem, até do acesso a moradia, saúde e demais direitos sociais⁵⁸⁴.

Essas ações têm por objetivo a interação com entes públicos, privados e da sociedade civil e a união de esforços para encontrar soluções destinadas à inclusão laboral dos catadores de materiais recicláveis, além de ampliar o acesso dessa população aos serviços sociais básicos de proteção, educação, saúde, cultura e lazer.⁵⁸⁵

A estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria tem por objetivo o estímulo à inserção dessa parcela da população no mercado de trabalho, seja ele assalariado, autônomo ou associado. Entre as medidas adotadas, ademais, cita-se "qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, incentivo e apoio ao empreendedorismo e à organização coletiva de empreendimentos solidários são algumas das políticas de inclusão produtiva urbana [...]".⁵⁸⁶

⁵⁸⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 25

⁵⁸¹ Ibid., p. 60.

⁵⁸² Ibid., p. 8.

⁵⁸³ PAIVA, Luis Henrique et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 369.

⁵⁸⁴ SINGE, Paul; SILVA, Roberto Marinho A. da; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 437.

⁵⁸⁵ Ibid., p. 437.

⁵⁸⁶ COSTA, Patricia Vieira da et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 290.

Além do mais, para fomentar a inclusão produtiva urbana e o empreendedorismo daquelas famílias em situação de vulnerabilidade social, criou-se o Programa Crescer de Microcrédito Produtivo Orientado. Este programa facilita o acesso simplificado dos micro e pequenos negócios à linha de crédito com juros de 5% aa. Com isso, estimula-se a criação e o fortalecimento dos pequenos negócios formados por aqueles considerados extremamente pobres,⁵⁸⁷ promovendo, assim, sua inclusão financeira, a fim de garantir o acesso a outros produtos colocados à disposição.⁵⁸⁸

A partir de um estudo realizado pelo Instituto Pesquisa Econômica Aplicada, em 2013, observou-se que 49,22% dos beneficiários do Programa Bolsa Família entrevistados possuíam uma conta financeira. Tal resultado é indicador do "possível papel do Bolsa Família tanto na inclusão social quanto na financeira".

E uma ferramenta essencial na busca pela inclusão financeira foram os Correspondentes Bancários, em especial no que se refere aos grupos mais vulneráveis. Isso porque são estes Correspondentes os responsáveis pelo maior volume de pagamentos dos benefícios de proteção social e, além disso, os serviços que prestam são produtos financeiros criados para atender o perfil dos beneficiários de programas sociais.

Nesse sentido, a expansão da rede de Correspondentes atendeu a necessidade de evitar o deslocamento para o saque dos benefícios sociais, fazendo com que o beneficiário do Programa Bolsa Família tenha 23% mais chance de acessar serviços financeiros. Justamente por este motivo é que o Programa tem figurado "como porta de entrada em segmentos mais sofisticados do mercado financeiro".⁵⁸⁹

Além do mais, "cada real emprestado a empreendedores populares ou às organizações coletivas contribui para expandir a demanda total por mercadorias, e com isso estimula processos virtuosos na dinâmica socioeconômica de comunidade e territórios".⁵⁹⁰

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) atua na "inclusão financeira dos pequenos negócios e apoio técnico às equipes das instituições que operam o programa"⁵⁹¹ e, como resultado desta atuação, 3,6 milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família contrataram operações de crédito. Além disso, 1 milhão de integrantes

⁵⁸⁷ BARRETTO, Luiz. O empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 404.

⁵⁸⁸ SINGE, Paul; SILVA, Roberto Marinho A. da; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 441.

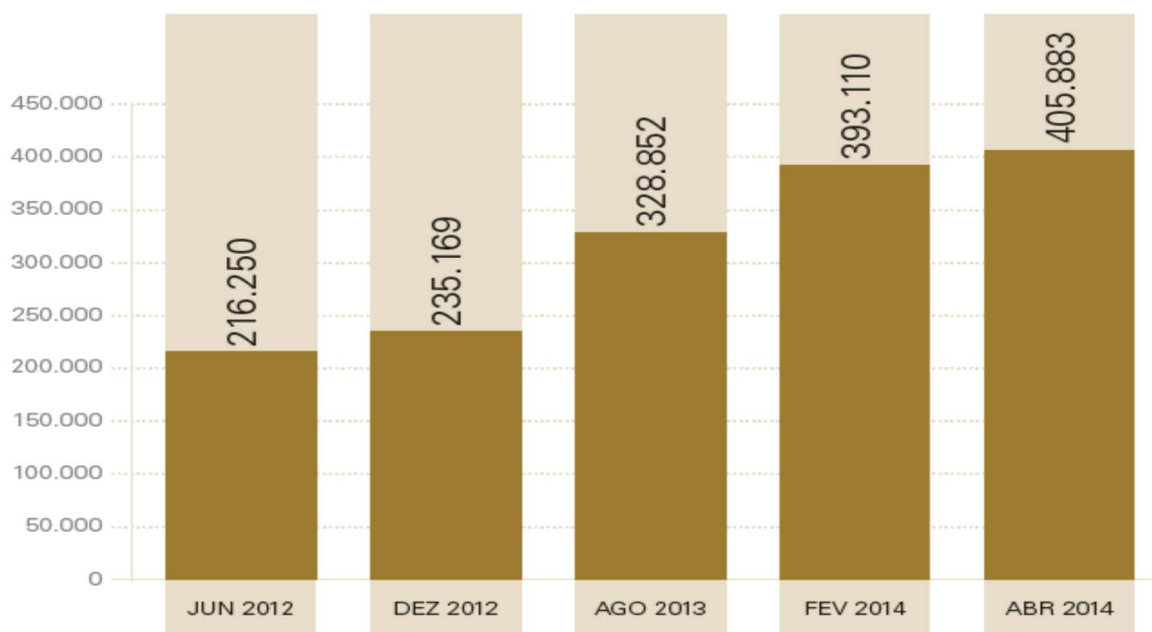
⁵⁸⁹ NERI, Marcelo. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 737-739.

⁵⁹⁰ SINGE; SILVA; SCHIOCHET, op. cit., p. 441.

⁵⁹¹ BARRETTO, op. cit., p. 404.

do Cadastro Único se formalizaram com Microempreendedor Individual (MEI), até meados de 2014, dentre os quais 405 mil eram beneficiários daquele programa.⁵⁹² É o que demonstra o gráfico que segue:

Gráfico 12 - Programa Bolsa Família - Beneficiários formalizados como MEI (2012 - 2014)



Fonte: SEBRAE.⁵⁹³

Vale destacar que existem mais de 470 atividades permitidas para atuar como Microempreendedor Individual e, entre as mais procuradas estão as de vendedores de roupas, de cabeleireiros e de pedreiros. Juntas, estas atividades somam mais de 900 mil formalizações, o que representa 22% do total de optantes pelo MEI.⁵⁹⁴ Como benefício, além de acesso ao crédito, esses optantes também podem participar de licitações relacionadas a compras promovidas pelos governos. A expressividade destes números evidencia o desejo dessa população de crescer economicamente e de ter acesso a benefícios previdenciários, tais como o direito à aposentadoria e à licença-maternidade. Mais que isso, "esse empenho ajuda a retirar a fama injusta de que o beneficiário não quer trabalhar".⁵⁹⁵

Ainda, a fim de estimular a qualificação e a formação técnico-profissional dos beneficiários do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, o Programa Nacional de Acesso ao

⁵⁹² AMARAL, Aline Diniz. O papel do cadastro único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 122.

⁵⁹³ BARRETTO, Luiz. O empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 401.

⁵⁹⁴ Ibid., p. 396.

⁵⁹⁵ Ibid., p. 399.

Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado pela Lei 12.513/2011, oferece cursos gratuitos por meio do Bolsa-Formação Trabalhador. Tal programa objetiva "ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda".⁵⁹⁶ Até junho de 2014, 2,5 milhões de pessoas estavam matriculadas nos cursos do programa, das quais mais de 996 mil tiveram emprego formal nos dois anos anteriores e mais de 197 mil são beneficiárias do programa Bolsa Família.⁵⁹⁷

4.2.1.3 Acesso aos Serviços Públicos Básicos

Entre os eixos do Plano Brasil Sem Miséria está o acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos básicos de saúde, educação e assistência para romper o ciclo de pobreza entre gerações.

No ano de 2012, o Poder Público implementou a política denominada Ação Brasil Carinhoso. Esta ação foi criada com visão integrada e multidimensional para adequar a educação, saúde e alimentação de crianças de 0 a 6 anos de idade, de forma a romper "o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza".⁵⁹⁸ Os recursos aplicados para a aquisição de merenda escolar ganharam aporte de 66%. Além disso, houve aumento nos valores do Programa Bolsa Família destinados às gestantes, crianças e mães em períodos de amamentação.⁵⁹⁹ E, em 2013, "todas as famílias em situação de extrema pobreza passaram a receber os benefícios que garantem um mínimo de renda per capita de cerca de US\$ 1,25 por dia".⁶⁰⁰

O gráfico a seguir demonstra o percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família em relação ao quantitativo populacional de cada região do País existente em julho de 2013.⁶⁰¹

Gráfico 13 - Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família (JUL2013)

⁵⁹⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **Pronatec**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/o-que-e>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

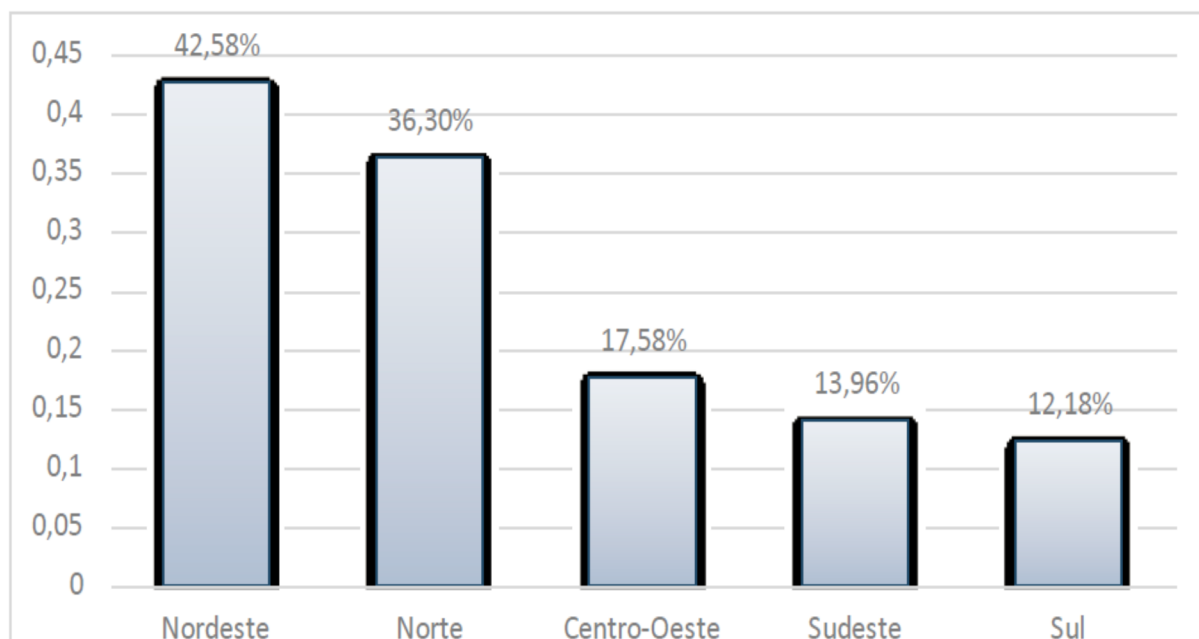
⁵⁹⁷ COSTA, Patrícia Vieira da et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 299.

⁵⁹⁸ Ibid., p. 286.

⁵⁹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 41.

⁶⁰⁰ Id., **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília: 2014. p. 8.

⁶⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Levantamento**. TC 011.248/2014-9. Brasília, DF, 2014. p. 31-32. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.



Fonte: MDS/IBGE.⁶⁰²

Para fruição dos benefícios de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família foram instituídas condicionalidades de saúde e de educação. As citadas condicionalidades consistem em compromissos que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação, e assistência social.⁶⁰³

4.2.1.3.1 As Condicionalidades de Saúde

No que tange às condicionalidades da saúde, estabeleceu-se a exigência de que as gestantes assumam o compromisso de realizar o exame pré-natal e o acompanhamento durante a fase de amamentação e de crescimento/desenvolvimento das crianças até 7 anos, bem como o calendário de vacinação infantil.⁶⁰⁴

De acordo com pesquisa realizada em 2012, que abrangeu 2.365.276 crianças de 0 a 5 anos submetidas às condicionalidades de saúde, foi observada a redução da desnutrição aguda em 51,4%, em relação a 2008, o que significa que o déficit de estatura caiu de 17,5%, em 2008,

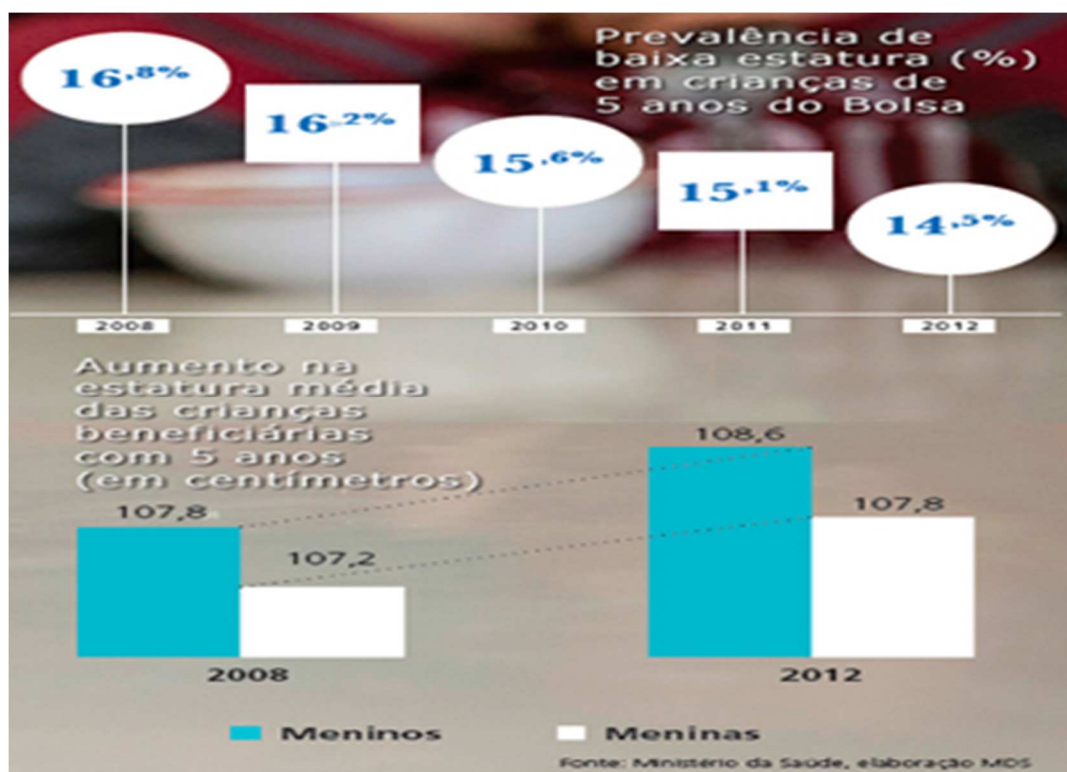
⁶⁰² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Levantamento**. TC 011.248/2014-9. Brasília, DF, 2014. p. 33. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

⁶⁰³ HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>>. Acessado em: 04 nov. 2016.

⁶⁰⁴ MACEDO, Juliana Matoso. Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 29, 2016. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

para 8,5% em 2012.⁶⁰⁵ Nesse sentido, o gráfico que segue mostra a involução da baixa estatura e a evolução no aumento da estatura das crianças de 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, ocorridas no período de 2008 a 2012:

Gráfico 14 - Crianças de 5 anos: % de baixa estatura x aumento da estatura (2008-2012)



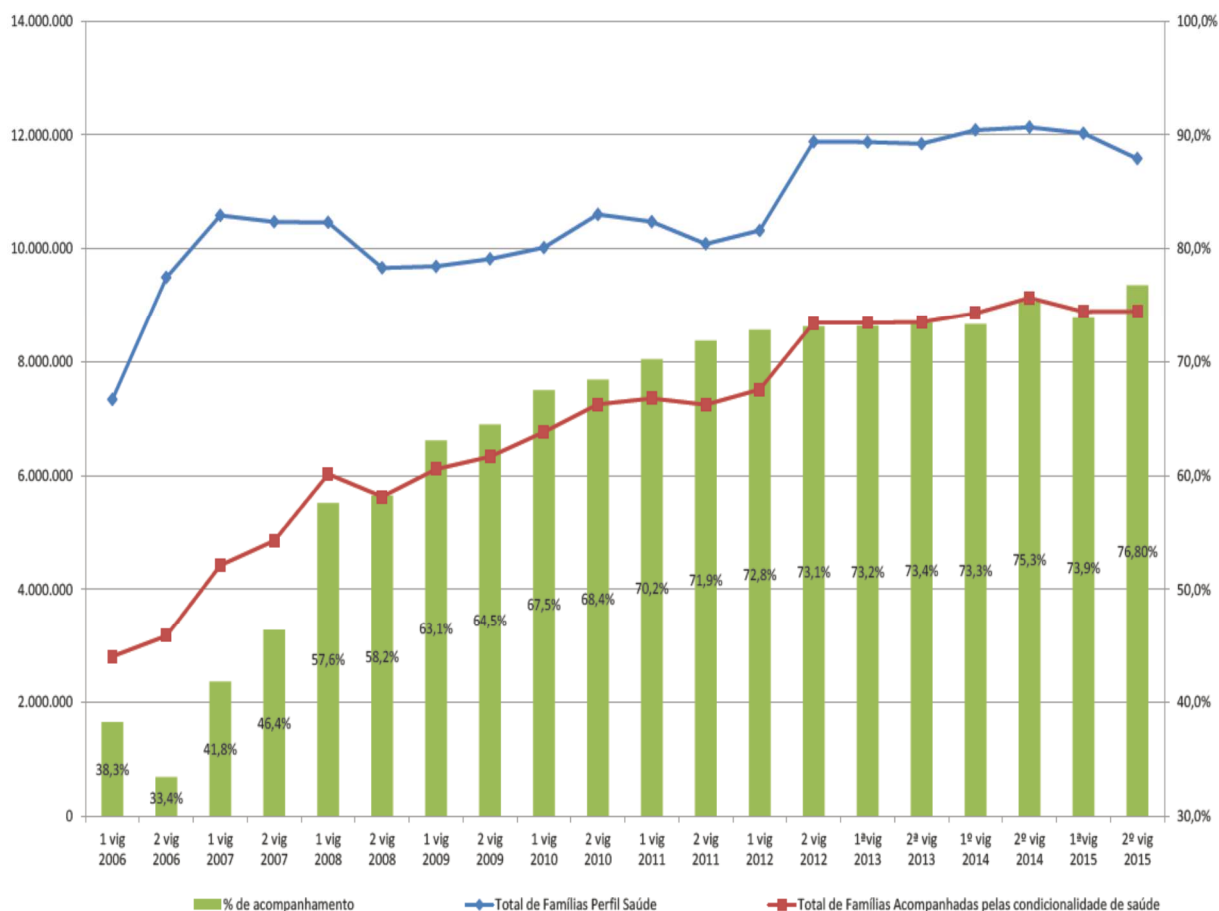
Fonte: MDS *apud* Weingärtner.⁶⁰⁶

Esses números demonstram que o tempo de permanência no programa de transferência de renda condicionado aos cuidados com a saúde da família, melhora as condições nutricionais, as quais se refletem na adequada estatura em relação à idade das crianças beneficiadas. O gráfico a seguir aponta o percentual de cobertura de acompanhamento das condicionalidade de saúde em relação ao total de famílias com perfil de saúde, registradas no Cadastro Único.

Gráfico 15 - Saúde - condicionalidade de acompanhamento (2006-2015)

⁶⁰⁵ JAIME, Patricia Constante; VAZ, Alexander Cambráia Nascimento. Projeto cadSISVAN: avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do programa Bolsa Família, acompanhadas nas condicionalidades de saúde. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 73.

⁶⁰⁶ WEINGÄRTNER, Lis A infância sem fome. **O Brasil Mudou**, Brasília, DF, p. 35, 2011-2-14. Disponível em: <<http://obrasilmudou.mds.gov.br/materia5.html>>. Acesso em: 07 set. 2016.



Fonte: MDS/SENARC *apud* Bronzo⁶⁰⁷

O resultado do cumprimento das condicionalidades de saúde foi o aumento do número de consultas de pré-natal/cobertura vacinal e redução da mortalidade de crianças de 0 a de 5 anos, causada por desnutrição e diarreia, além de diminuição da taxa de hospitalização⁶⁰⁸.

Nesse viés, é possível afirmar que as condicionalidades de saúde das gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família têm produzido resultados notáveis. Entre 2011 e 2014, o acompanhamento do pré-natal reduziu os partos prematuros em 7,9% e o número de crianças

⁶⁰⁷ BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 154, 2016. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶⁰⁸ RASELLA et al. *apud* BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 157, 2016. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

consideradas nutridas é cresceu 29,8% se comparadas às não beneficiárias. Além disso, a vacinação, especialmente contra a poliomielite, é mantida cuidadosamente em dia.⁶⁰⁹

4.2.1.3.2 As Condicionalidades de Educação

A educação é outro grande problema nacional a ser enfrentado. Segundo pesquisas, 69% dos beneficiários do Programa Bolsa Família não possuem sequer o ensino fundamental completo.⁶¹⁰ A fim de reverter essa situação, foram criadas as condicionalidades de educação, as quais exigem que crianças/adolescentes de 6 a 17 anos estejam matriculadas em escolas públicas e apresentem frequência mensal mínima de 85% para alunos de 6 a 15 anos, e de 75% para alunos de 16 e 17 anos.⁶¹¹ No ano de 2013 foram acompanhados 13,5 milhões de alunos de 6 a 15 anos e 2,5 milhões com idade de 16 e 17 anos e, no curso desse ano, o percentual de cumprimento das condicionalidades foi de 96,4%, e de 93%, respectivamente.⁶¹²

A análise das informações constantes do Cadastro Único permitiu observar que as chances de repetência escolar são 11% menores na comparação entre alunos beneficiários e os não beneficiários do Programa Bolsa Família. Outra observação importante foi que os alunos beneficiários de 6 a 15 anos têm frequência escolar superior a 85% e, por consequência, as chances de repetência são 40% menores.⁶¹³

Os dados históricos indicam que a baixa frequência aumenta entre alunos com idade de 16 e 17 anos. A maior prevalência de abandono e evasão escolar nessa faixa etária pode ser explicada pela necessidade de ajudar no sustento da família e pelas dificuldades de aprendizado, que causam distorção entre idade e ano escolar, desestimulando a permanência na escola. Vale

⁶⁰⁹ TAPAJÓS, Luziele; QUIROGA, Júnia (Org.). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2011-2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 13, p. 124, 2010. Disponível em: <<http://www.mapp.ufc.br/images/noticias/caderno-13.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶¹⁰ CHEDIEK, Jorge. Brasil sem miséria: a transformação na vida de milhões de brasileiros e brasileiras. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 657.

⁶¹¹ HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶¹² SOUSA, Marconi Fernandes de; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 17, p. 46, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/Caderno%20de%20Estudos%2017_resultados,%20avan%C3%A7os%20e%20desafios%20PBF.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶¹³ VAZ, Alexander Cambraia N. Acesso ao ensino superior pelo público inscrito no cadastro único e pelos beneficiários do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 25, p. 121-122, 2016. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/Material_consulta/Caderno%20de%20Estudos%20SAGI%20MDS_25.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

destacar que o afastamento escolar, nessa faixa etária, expõe os jovens às mais diversas situações de risco social. Para motivos como esse é que as condicionalidades de educação, por meio do acompanhamento da frequência, contribuem significativamente para reforçar o acesso e à permanência escolar desse público, como meio de possibilitar melhor empregabilidade e futuro profissional mais qualificado.

Para "garantir o acesso e a permanência no ambiente escolar", são realizadas ações para identificar as causas da baixa frequência e criar soluções a fim de possibilitar a formação e futura autonomia como forma de romper a pobreza intergeracional. Em 2015, foi realizado acompanhamento da frequência escolar mensal de 14,8 milhões das 16,7 milhões de crianças e adolescentes beneficiários, o que corresponde a 88,8% dessa população.

No que tange à taxa de abandono e frequência escolar, os dados de 2014 a baixo relacionados demonstram o desempenho dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família quando comparados aos não beneficiários.⁶¹⁴

Tabela 2 - Taxa de abandono e frequência escolar entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família

NIVEL DE ENSINO	TAXA DE ABANDONO		TAXA DE APROVAÇÃO	
	BENEFICIÁRIOS	NÃO BENEFICIÁRIOS	BENEFICIÁRIOS	NÃO BENEFICIÁRIOS
FUNDAMENTAL	2,80%	3,20%	85,20%	88,20%
MÉDIO	3,80%	7,30%	79,70%	75,50%

Fonte: Elaborada pela autora.

O resultado disso foi que no período de 2004 a 2014, na faixa etária de 18 a 29 anos, a média brasileira⁶¹⁵ de anos de estudo cresceu de 8,4% para 10%. A Meta 8 do Plano Nacional de Escolaridade objetiva alcançar 12 anos de estudo até 2024.⁶¹⁶

Embora o Brasil tenha avançado muito bem quanto à "universalização do acesso ao sistema educacional", ainda há grandes desafios a serem enfrentados, entre os quais está a elevada repetência, que provoca "saídas extemporâneas" e gera "fracasso escolar". O

⁶¹⁴ BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 154-157, 2016. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

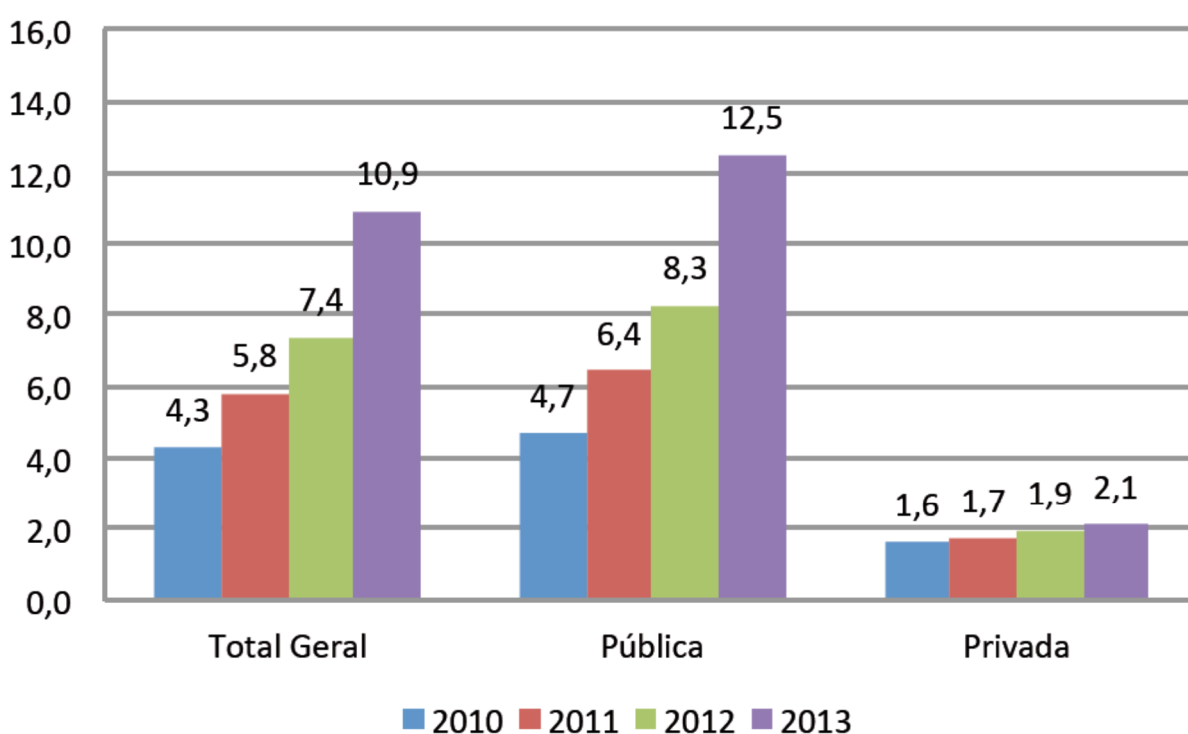
⁶¹⁵ 2014 - Anos de estudo: Nordeste 9,2; Norte 9,3; população rural 8,2; mulheres 9,8; homens 9,0

⁶¹⁶ CALIXTRE, André. Apresentação. In: CALIXTRE, André; VAZ, Fábio. **PNAD 2014: breves análises**. Brasília, DF, IPEA, 2015. p. 4. (Nota Técnica, n. 22). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portar/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

enfrentamento dessa situação exige que o pagamento do Bolsa Família esteja condicionado à frequência escolar dos estudantes, a fim de promover "profunda ruptura na *seletividade física* do sistema escolar". Isto não significa "ação focalizada" ou "escola compensatória para os pobres", mas sim a universalização gradual e ação reestruturante do sistema educacional destinado aos pobres e aos extremamente pobres.⁶¹⁷

O gráfico que segue mostra o percentual de alunos matriculados no ensino fundamental durante o período de 2010 e 2013, que frequentam a escola em tempo integral:

Gráfico 16 - % Matrículas Ensino Fundamental - Escola com Tempo Integral (2010-2013)



Fonte: MDS *apud* Souza, Ximenes e Jaime.⁶¹⁸

Com base nos dados trazidos, verifica-se que as condicionalidades de educação têm como resultado os menores índices de abandono e maiores índices de aprovação entre os

⁶¹⁷ MOLL, Jaqueline. Reflexões acerca da educação para a superação da extrema pobreza: desafios da escola de tempo completo e de formação integral. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 568-574

⁶¹⁸ SOUSA, Marconi Fernandes de; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 17, p. 28, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/Caderno%20de%20Estudos%2017_resultados,%20avan%C3%A7os%20e%20desafios%20PBF.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

beneficiários do Programa Bolsa Família quando comparados com os demais estudantes da rede pública.⁶¹⁹

As informações relativas ao acompanhamento da frequência escolar de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família, portanto, servem de incentivo à educação, fundamental para o futuro dessas crianças e adolescentes, bem como para subsidiar as ações públicas necessárias para que o Brasil reduza, cada vez mais, os números da pobreza e da pobreza extrema entre gerações.

4.2.1.3.3 As Condicionalidades de Assistência Social

Os serviços de proteção social básica caracterizam-se por seu caráter preventivo e visa à prevenção de situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social originadas por "abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. A atuação ocorre por meio do "desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, em situações nas quais não houve ainda direitos violados ou vínculos comunitários e familiares rompidos."⁶²⁰

No tocante à Assistência Social, o Plano Brasil sem Miséria criou, em 2004, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a fim de possibilitar o acesso aos serviços sócio assistenciais de Proteção Social Básica e Especial.

Nesse sentido, a Proteção Social Básica é responsável "pela provisão da segurança de sobrevivência (renda e autonomia), hoje materializada via Programa Bolsa Família, Benefícios Eventuais e Benefício de Prestação Continuada (BPC); pela segurança de acolhida; e pela segurança de convívio ou vivência familiar".⁶²¹

⁶¹⁹ SOUSA, Marconi Fernandes de; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 17, p. 49, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/Caderno%20de%20Estudos%2017_resultados,%20avan%C3%A7os%20e%20desafios%20PBF.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶²⁰ BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, p. 111, 2016. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶²¹ COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 350.

Além do mais, o Programa oferece:

Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida, e de Prestação de Serviços à Comunidade; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.⁶²²

Dessa forma, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem a função de garantir a segurança de renda "no valor de um salário mínimo destinado aos idosos e portadores de deficiência, sem condições de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família".⁶²³ Trata-se, portanto, de benefício não contributivo, denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC).

4.2.2 Análise dos Resultados Alcançados

Os resultados obtidos por meio das políticas públicas de renda mínima para superação da extrema pobreza, implementadas pelo Estado brasileiro, despertaram grande interesse de países que enfrentam o mesmo desafio. Desde sua implementação, em 2011, "a equipe do Brasil sem Miséria já recebeu, em reuniões bilaterais, delegações provenientes de: China, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guatemala, Índia, México, Peru, Sudão, Uruguai e Zâmbia, entre outros países".⁶²⁴

De acordo com as pesquisas realizadas pela PNAD, no período de 2002 a 2013, os 5% mais pobres tiveram expressiva melhora nas condições de vida. Além disso, a frequência escolar de crianças entre 6 e 14 anos aumentou de 92,5% para 97,5% e grau de instrução dos responsáveis familiares cresceu de 14% para 34,4%. Ainda, o escoamento sanitário passou de 35,2% para 54% e o acesso à energia elétrica já atende 97,6% dos domicílios.⁶²⁵

Entre 2002 e 2012, os percentuais de pobreza apresentaram queda expressiva de 24,68% para 8,5% e os percentuais de extrema pobreza tiveram significativa redução de 9,79% para

⁶²² COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 353.

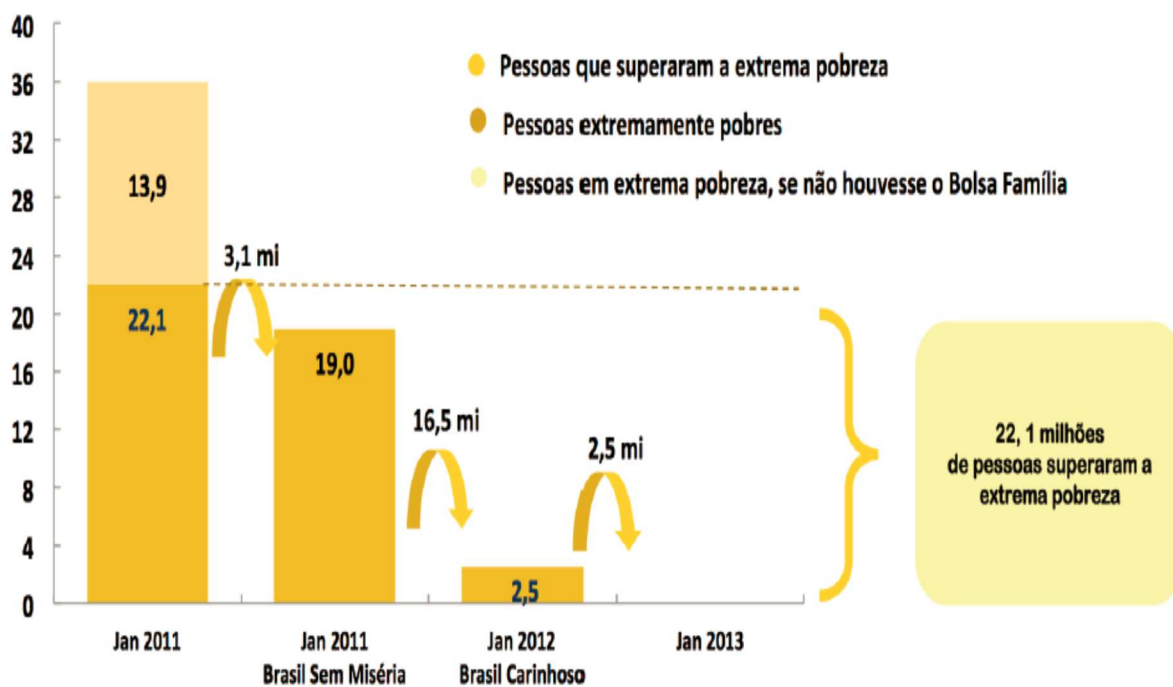
⁶²³ Ibid., p. 357.

⁶²⁴ COSTA, Patricia Vieira da; COSTA, Isabel; BANDEIRA, Raphaella. Transparência no Plano Brasil sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 214.

⁶²⁵ CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O fim da miséria é só um começo. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 808.

3,56%. O resultado dessas políticas foi que, desde 2011, mais de "22 milhões de brasileiros foram retirados da extrema pobreza⁶²⁶", conforme demonstrado pelo quadro que segue:

Gráfico 17 - Extrema Pobreza: redução entre beneficiários do Programa Bolsa Família (milhões)



Fonte: Caisan.⁶²⁷

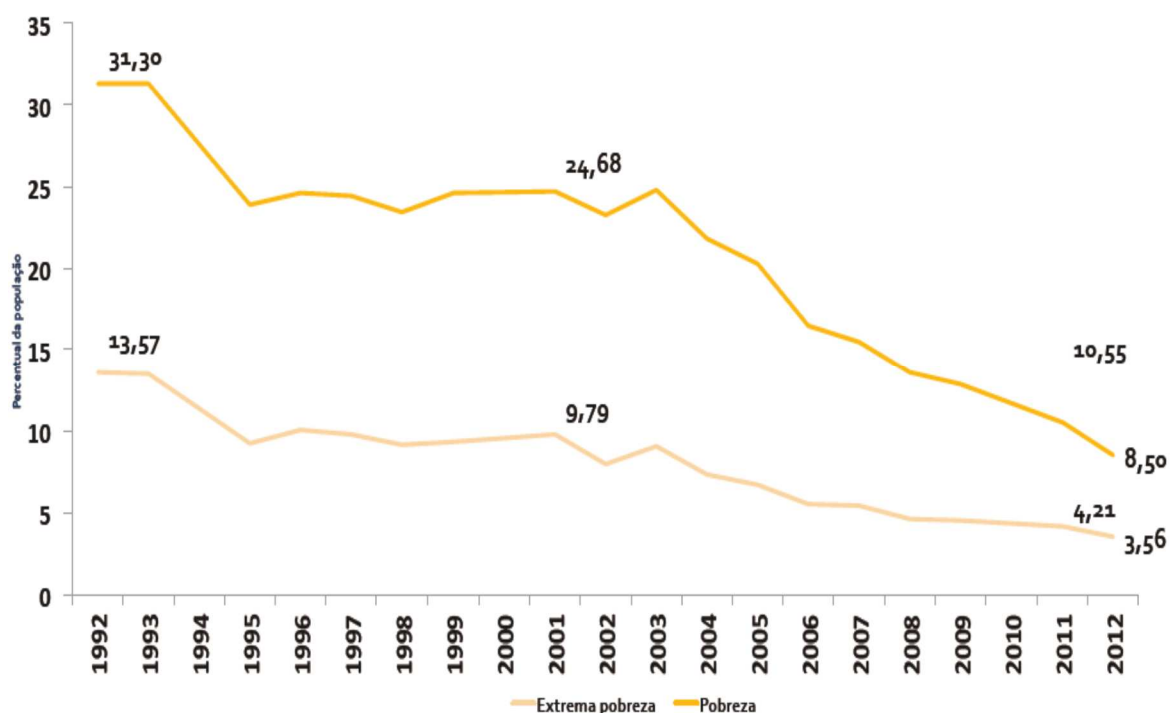
O Banco Mundial estabeleceu, como meta, a erradicação da pobreza até o ano de 2030. Para tanto, define que a superação da pobreza extrema é atingida quando a taxa nacional se reduzir a 3% da população. De acordo com os indicadores estratégicos multidimensionais identificados pelo Banco Mundial que apontam a saída da situação de pobreza, o Brasil pode ter obtido resultados são ainda melhores. Isto é, os percentuais de pobres e extremamente pobres reduziram além daqueles demonstrados no gráfico acima.⁶²⁸ O gráfico que segue demonstra o percurso da redução da pobreza e da extrema pobreza ocorrida no Brasil entre 1992 a 2012, com percentuais em relação ao total da população existente:

⁶²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014. p. 41.

⁶²⁷ Ibid., p. 41.

⁶²⁸ NERI, Marcelo. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPHELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 735.

Gráfico 18 - % de redução da pobreza e pobreza extrema, Brasil (1992-2012)



Fonte: FAO.⁶²⁹

Em razão de seus expressivos resultados, o Programa Bolsa Família é objeto de estudos internacionais e tem sua eficiência devidamente reconhecida. Ao tratar dos resultados alcançados pelo Programa, o Banco Mundial, traçando comparações internacionais, fez as seguintes considerações:

A precisão da focalização de PBF também é impressionante para os padrões internacionais. Por estas comparações, usamos ‘quintos’ (grupos iguais de 20% da população, classificados por renda per capita) uma vez que este é padrão mais comum entre os países.

A PNAD 2004 mostra que as famílias no quintil mais pobre (20% da população) recebeu 75% do total das prestações BFP, enquanto os mais pobres nos dois quintos (40% da população) recebeu 94% dos benefícios do programa do PBF. Estes resultados colocam BFP do Brasil na "primeira colocação" em termos de precisão da focalização dentre outros conhecidos programas condicionais de renda de transferências (Chile, México, Argentina) e entre os 44 programas de assistência social da Região da América Latina [...]. Estes resultados também colocar o BFP no 6º lugar dos 85 programas de transferência de renda dos países em desenvolvimento em todo o mundo.⁶³⁰

⁶²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional relatório 2014. Brasília: 2014. p. 60.

⁶³⁰ LINDERT, Kathy et al. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. **World Bank Working Papers**, Washington, p. 46, May 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

Além disso, a Universidade de *Sussex* da Inglaterra realizou pesquisa com alunos beneficiários do Programa Bolsa Família a fim de avaliar a eficácia desse programa em relação ao desempenho escolar. A conclusão a que o estudou chegou foi no sentido de que "o tempo de participação no Programa, associado ao valor *per capita* da transferência paga às famílias, concorre para a melhora dos resultados escolares dos estudantes".⁶³¹

Com o Plano Brasil Sem Miséria, o País demonstrou que as políticas econômicas e sociais não são excludentes, mas sim complementares e interdependentes. Esse posicionamento, somado à questão ambiental, gera a multiplicação da eficácia destas medidas e traz benefícios para o país como um todo. E é isso que o PNUD denomina de "ganhos triplos para o desenvolvimento sustentável", tendo em vista que o desenvolvimento contempla, concomitantemente, as dimensões social, econômica e ambiental.⁶³²

Dessa forma, com base nos dados trazidos, verifica-se que a soma dos resultados obtidos por meio das ações estratégicas constantes do Plano Brasil Sem Miséria possibilitou que o Brasil cumprisse seu objetivo de superar a pobreza e extrema pobreza até 2014.⁶³³

4.2.3 Viabilidade de Acesso Universal à Renda Mínima

A efetiva universalização de serviços públicos básicos consiste em colocá-los a disposição de quem os necessitar, sem qualquer condicionalidade.⁶³⁴ Por outro lado, a "centralidade das políticas universais [...] não descarta a necessidade de iniciativas voltadas especificamente ao público mais vulnerável". Isto significa dizer que é possível uma Política Pública atuar de forma focalizada e, também, universalizada:

Daí a existência de iniciativas dentro do Plano Brasil sem Miséria que não têm caráter universal, atendendo exclusivamente pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza, como o Bolsa Família, e públicos específicos dentro do

⁶³¹ COSTA, Patrícia Vieira da; MAFRA, Rafael d'Aquino; BACHTOLD, Isabele Villwock. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 274.

⁶³² CHEDIEK, Jorge. Brasil sem miséria: a transformação na vida de milhões de brasileiros e brasileiras. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 659.

⁶³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília: 2014. p. 8.

⁶³⁴ COSTA, Patrícia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 142.

grupo dos extremamente pobres, como é o caso dos beneficiários do Programa Bolsa Verde.⁶³⁵

O referido Programa foi criado em 2011 e destina-se às famílias em situação de extrema pobreza que vivem naquela região como incentivo ao desenvolvimento de atividades sustentáveis por meio do uso racional de recursos naturais extraídos de "áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental". Em razão disso, foram incluídas no Programa Bolsa Família e passaram a receber, também, o benefício trimestral de R\$ 300,00 do Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde.⁶³⁶

Em 2014, o Bolsa Verde contava com mais de 68 mil famílias beneficiárias, distribuídas em todo o território nacional. A maior concentração ocorreu na região Norte, com 78% dos beneficiários, especialmente nos estados do Pará (60%), Amazonas (10%), Acre (3%) e Tocantins (3%). A segunda região com o maior número de beneficiários é a Nordeste, com 16%, concentrados especialmente nos estados da Bahia (8%) e Maranhão (3%).⁶³⁷

O Programa Bolsa Família, vale destacar, integra as políticas de saúde e educação para acompanhamento das famílias beneficiárias de forma a universalizar o acesso e permanência, ofertando instrumentos de qualificação e aperfeiçoamento profissional. Essas medidas revertem a tradicional trajetória de "reprodução da desigualdade" e possibilita a inclusão laboral que rompe o ciclo de pobreza entre gerações. Dessa forma, esse programa está distante de ser considerado "iniciativa isolada de focalização na pobreza".⁶³⁸

4.2.4 Possibilidade de os Programas Sociais Criarem o "Efeito Preguiça"

Durante o período de implantação do Programa Bolsa Família, houve fortes críticas de parte dos defensores da tese de que política de transferência de renda geraria dependência financeira, desincentivo ao trabalho e aumento da natalidade. Disto surgiu a expressão "efeito preguiça" tido como "a desmotivação em busca do mercado de trabalho pelas famílias atendidas pelo programa graças

⁶³⁵ COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 146.

⁶³⁶ AMARAL, Aline Diniz. O papel do cadastro único no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 118.

⁶³⁷ CABRAL, Paulo Guilherme Francisco et al. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 504.

⁶³⁸ JACCOUD, Luciana. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 641.

à transferência de renda de forma direta, de modo que poderiam até aumentar o número de filhos para receberem uma renda maior do governo".⁶³⁹

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IPC-IG/PNUD), fórum global que facilita o aprendizado sobre políticas desenvolvimento,⁶⁴⁰ realizou estudo para fim de averiguar a consistência de tais argumentos. O resultado demonstrou exatamente o oposto. Isto é: a probabilidade das mulheres, beneficiárias do Programa Bolsa Família, estarem no mercado de trabalho é 2,5% maior do que as não beneficiárias com mesma faixa de renda.⁶⁴¹

Em 2006, o nível de ocupação das pessoas responsáveis pelas famílias beneficiárias de programas de proteção social foi de 77,0%, enquanto este nível nas famílias não beneficiárias foi de 73,8%.⁶⁴² Ademais, entre 2003 e 2010, observou-se que a renda do trabalho dos 20% mais pobres do Brasil teve expressivo crescimento. Isto evidencia que grande parcela dos beneficiários dos programas de proteção social estava no mercado de trabalho, mesmo que "em condições precárias".⁶⁴³

Na literatura sobre avaliações de impacto é possível encontrar estudos que reforçam a ideia de que famílias pobres não param de procurar emprego simplesmente porque recebem transferências de renda do Estado. [...] Avaliações de impacto disponíveis para diversos países como Brasil, Chile, Honduras, México, Nicarágua e Paraguai não encontraram evidências empíricas de que programas de transferência condicionada de renda desestimulariam a inserção de beneficiários no mercado de trabalho.⁶⁴⁴

Além disso, surgiram críticas de que o Programa Bolsa Família induziria os beneficiários a trabalharem na informalidade. Todavia, a análise de resultados técnicos, ao contrário da literatura empírica, indica que "o programa não tem impacto sobre a escolha

⁶³⁹ CAETANO, Maria L. S. et al. O Programa Bolsa Família e o "efeito preguiça". **TerCi**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 25, jul./dez. 2016. Disponível em: <www.cneerj.com.br/ojs/index.php/temininos/article/download/303/196>. Acesso em: 07 set. 2016.

⁶⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-BRASIL (ONUBR). **IPC-IG/PNUD**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/ipc-igpnud/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁶⁴¹ TEIXEIRA *apud* CHEDIEK, Jorge. Brasil sem miséria: a transformação na vida de milhões de brasileiros e brasileiras. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, p. 668.

⁶⁴² TAPAJÓS, Luziele; QUIROGA, Júnia (Org.). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2011-2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 13, p. 42, 2010. Disponível em: <<http://www.mapp.ufc.br/images/noticias/caderno-13.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

⁶⁴³ CHEDIEK, Jorge. Brasil sem miséria: a transformação na vida de milhões de brasileiros e brasileiras. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014, p. 668.

⁶⁴⁴ CECCHINI, Simone. **Transferências sociais: incentivos e desincentivos à inserção no mercado de trabalho e à geração de renda**. Brasília, DF, dez. 2013. p. 1. (Onepager, n. 236). Disponível em: <http://www.ipcundp.org/pub/port/OP236PT_Transferencias_Sociais_Incentivos_e_Desincentivos.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

ocupacional dos beneficiários entre os postos formais e informais".⁶⁴⁵ Dessa forma, a ocupação laboral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, "está em linha com a das demais faixas de renda". E, de acordo com revisão da literatura realizada em 2013, "não existe confirmação empírica que sustente com embasamento a hipótese de que transferências de renda desestimulem o trabalho".⁶⁴⁶

Com relação à crítica de que o Programa Bolsa Família incentivaria o aumento da fecundidade, a maioria dos estudos indica que, embora tenha perfil considerado "pró-natalista", o programa Família "não incentiva a fertilidade dos pobres". Especialistas utilizaram distintos métodos para avaliar o "efeito médio" do programa sobre fertilidade das beneficiárias. O resultado obtido foi que o Programa Bolsa Família "não tem efeito significativo na taxa de fecundidade das beneficiárias", não tendo gerado "incentivo à fecundidade". Além do mais, em 2009, entre as mulheres com apenas um filho houve desincentivo de 1,14%.⁶⁴⁷

Ainda, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE, no período de 2004 e 2014, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família apresentaram queda na taxa de natalidade na ordem de 15,7%, enquanto nas demais famílias a queda foi de 10,7%⁶⁴⁸. De acordo com a Projeção da População por Sexo e Idade, a taxa de fecundidade total reduziu de 2,14 para 1,74 filho por mulher, representando queda de 18,6%⁶⁴⁹.

No gráfico que segue observa-se a redução da Taxa de Fecundidade Total e Taxa de Fecundidade Específica de mulheres com idade entre 15 e 19 anos, no período de 2004 a 2014:

⁶⁴⁵ BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Bolsa família: escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2014. p. 29. (Texto para discussão, 1948). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1948.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

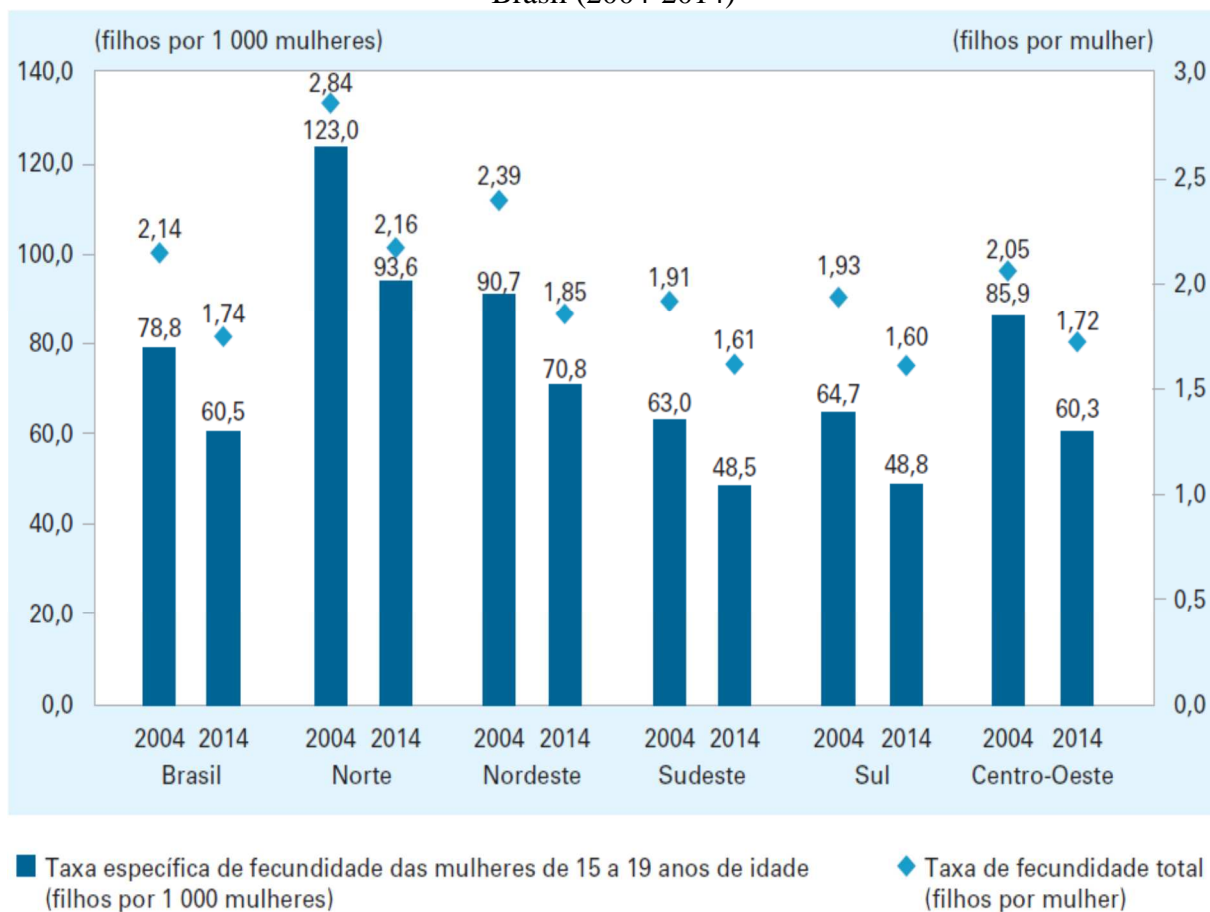
⁶⁴⁶ COSTA, Patrícia Vieira da et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 289.

⁶⁴⁷ CECHIN, Luis Antonio Winck et al. O impacto das regras do Programa Bolsa Família sobre a fecundidade das beneficiárias. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 3, p. 2-4, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/51541>>. Acesso em: 07 set. 2016.

⁶⁴⁸ BENEFICIÁRIAS do Bolsa Família têm menos filhos. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 8 maio 2005. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/beneficiarias-do-bolsa-familia-tem-menos-filhos>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

⁶⁴⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015**. Rio de Janeiro, 2015. p. 16. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 35). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

Gráfico 19 - % Fecundidade Total e % Fecundidade Específica: entre 15 e 19 anos, Brasil (2004-2014)



Fonte: IBGE.⁶⁵⁰

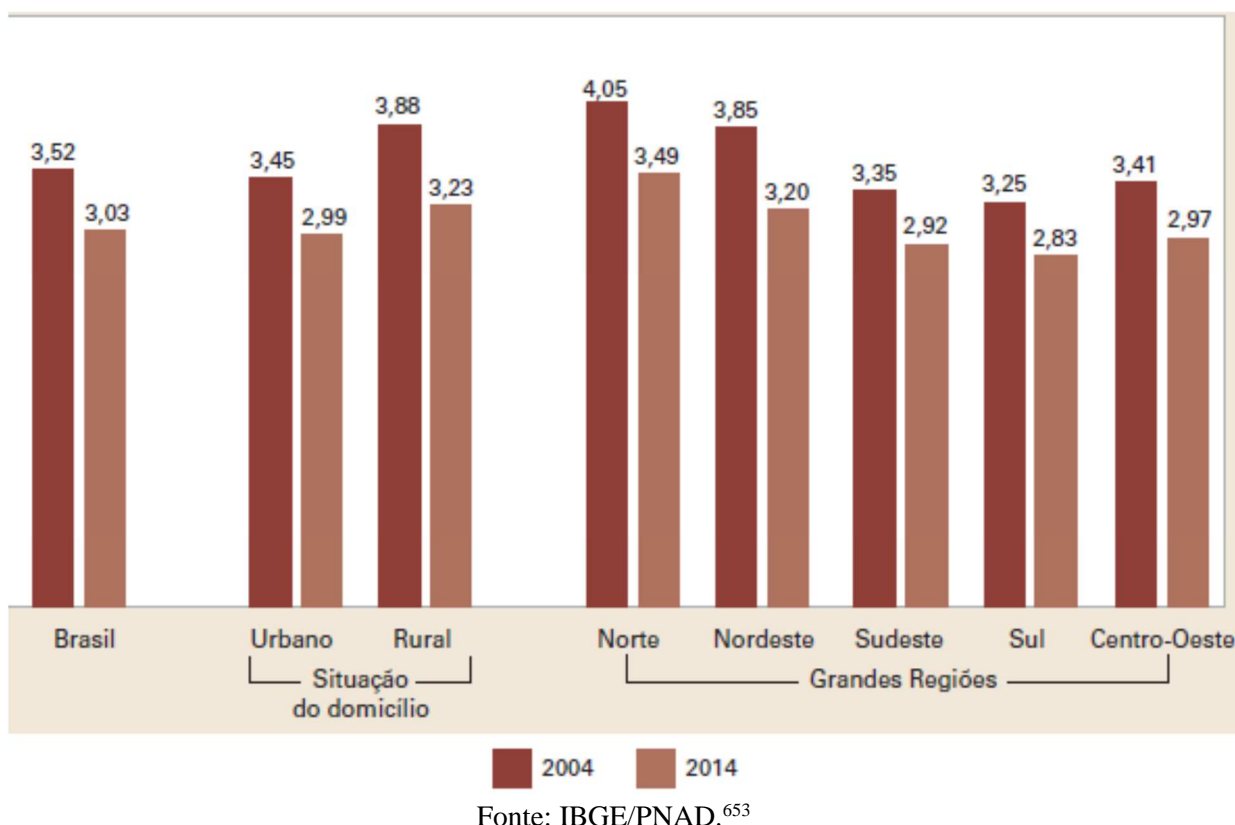
Os motivos que explicam a queda na taxa de natalidade são a melhoria do acesso às informações sobre métodos contraceptivos e sexualidade, além do aumento da escolaridade da mulher jovem, a ampliação da urbanização e o acesso aos serviços médicos.⁶⁵¹ Além disso, outra informação significativa que prova a redução da fecundidade consta da pesquisa que estuda a Proporção de Adensamento dos domicílios, a qual observou que, entre 2004 e 2014, houve redução substancial no adensamento dos domicílios de baixa renda.⁶⁵² Tais dados vêm demonstrados no gráfico abaixo:

⁶⁵⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015**. Rio de Janeiro, 2015. p. 16. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 35). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁶⁵¹ BENEFICIÁRIAS do Bolsa Família têm menos filhos. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 8 maio 2005. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/beneficiarias-do-bolsa-familia-tem-menos-filhos>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

⁶⁵² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), op. cit., p. 95.

Gráfico 20 - Número médio de pessoas por domicílios (2004-2014)



Outrossim, constatou-se que as beneficiárias têm a percepção de que aumentar o número de filhos para receber maior benefício social não é compensador, tendo em vista o "custo" do cumprimento das condicionalidades de saúde e educação. Dito de outra forma: a insignificância do benefício acrescido por filho não compensa o custo imposto pelo cumprimento das condicionalidades de saúde e educação. Sendo assim, conclui-se que o baixo valor do benefício é insuficiente para estimular o aumento da fecundidade entre as beneficiárias do Programa Bolsa Família e a prova disso é que houve redução no número de filhos durante o período de existência do programa.⁶⁵⁴

Com base em pesquisas, especialistas observaram que "a transferência direta de renda não causou um efeito preguiça em seus beneficiários na busca do mercado de trabalho". E concluíram que a tendência de inserção no mercado de trabalho é 4% maior entre os

⁶⁵³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015**. Rio de Janeiro, 2015. p. 60. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 35). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁶⁵⁴ SIMÕES, Patrícia; SOARES, Ricardo Brito. Efeitos do Programa Bolsa Família na Fecundidade das Beneficiárias. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, p. 458, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402012000400004>>. Acesso em: 07 set. 2016.

beneficiários em relação aos não beneficiários.⁶⁵⁵ Além disso, estudos demográficos indicam que a taxa de fecundidade é menor do que a taxa de reposição da população, o que revela a "tendência de queda no número absoluto da população brasileira"⁶⁵⁶.

Portanto, com base nos dados trazidos, pode-se afirmar que não há indicativos científicos que evidenciem a indisposição para o trabalho, muito menos em relação ao aumento da fecundidade, entre os beneficiários da política de transferência de renda mínima implementada pelo Estado brasileiro para o enfrentamento da extrema pobreza e da pobreza.

4.2.5 Tributação e Gasto Social

A transferência direta de renda tem impacto direto e efeito positivo na erradicação da pobreza no Brasil. No entanto, estudos revelam que o peso dos impostos indiretos é maior em relação à população mais pobre, causando efeito negativo na redução da pobreza. Os resultados das pesquisas mostram que um terço dos beneficiários extremamente pobres paga imposto indireto de valor superior ao do benefício social recebido. Por consequência, o número de pessoas que caem na pobreza é maior do que as que saem, após receberem o benefício de transferências de renda. "Portanto, a incidência da pobreza após impostos e transferências é maior do que a pobreza encontrada no nível de renda original".⁶⁵⁷

O resultado de estudos mostra que:

[...] as transferências que privilegiam as famílias mais pobres têm os maiores efeitos multiplicadores. O Programa Bolsa Família, em particular, apresentou os melhores números entre as sete transferências sociais para todos agregados de interesse. No caso do PIB, o multiplicador foi de R\$ 1,78; ou seja, cada real adicional gasto no PBF estimularia um crescimento de R\$ 1,78 no PIB. O maior efeito do PBF foi sobre o consumo nutricional das famílias, com multiplicador de R\$ 2,40.⁶⁵⁸

⁶⁵⁵ CAETANO, Maria L. S. et al. O Programa Bolsa Família e o "efeito preguiça". *TerCi*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 25-26, jul./dez. 2016. Disponível em: <www.cneerj.com.br/ojs/index.php/temiminos/article/download/303/196>. Acesso em: 07 set. 2016.

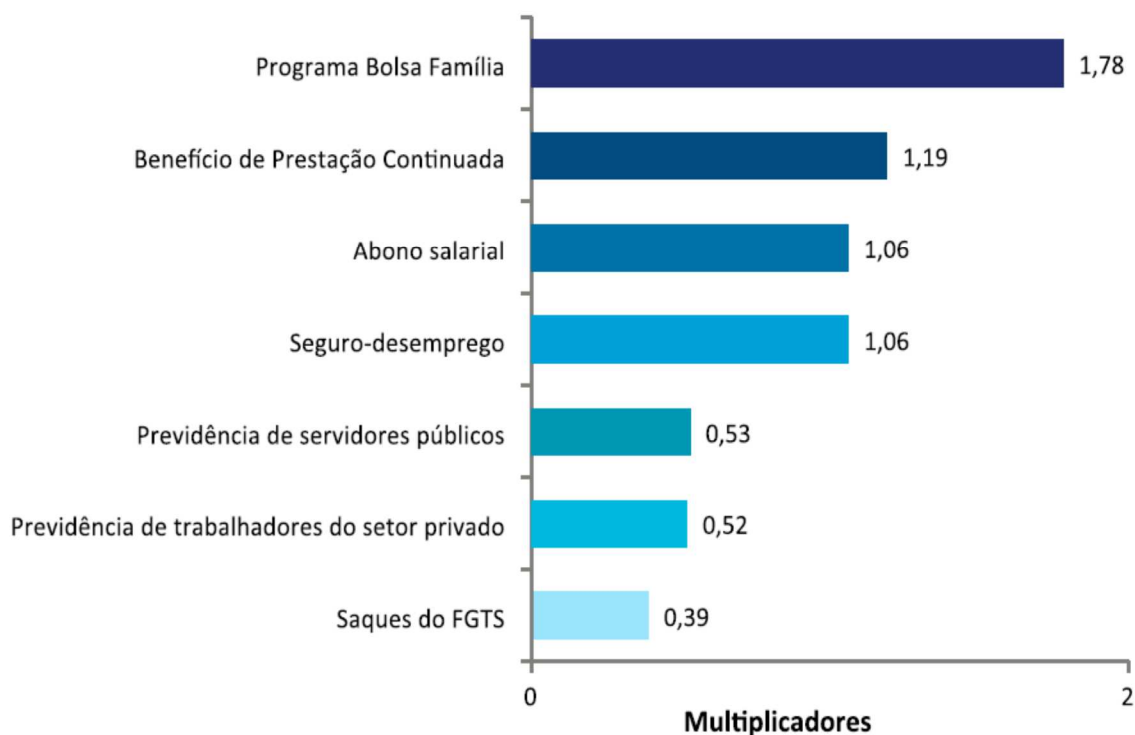
⁶⁵⁶ NERI, Marcelo Côrtes. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 741.

⁶⁵⁷ PEREIRA, Claudiney; HIGGINS, Sean; LUSTIG, Nora. **Política fiscal, distribuição de renda e pobreza no Brasil**. [S.l.], dez. 2014. p. 2. Disponível em: <http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Brazil/CEQ_Brasil_Policy_Assessment_Portugues_Dec%202014.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁶⁵⁸ NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 204.

O gráfico que segue demonstra os efeitos econômicos multiplicadores das transferências públicas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Isto é, "cada multiplicador corresponde ao crescimento do PIB resultante de cada dólar adicional injetado em cada transferência".⁶⁵⁹

Gráfico 21 - PIB - Efeitos multiplicadores das transferências monetárias



Fonte: Estimados a partir da matriz de contabilidade social.⁶⁶⁰

Dessa forma, percebe-se que o Programa Bolsa Família causa impactos econômicos bastante superiores aos demais programas de proteção social. Especialistas afirmam que se o investimento no programa fosse aumentado de 0,5% para 1% do PIB, a atividade econômica aumentaria 1,78%.

Para identificar os efeitos causados na redução das desigualdades, a comparação entre as diversas modalidades de transferência existentes revelou que o impacto do Programa Bolsa Família é 86% maior que o Benefício de Prestação Continuada. E, quando comparado com os benefícios previdenciários em geral, o efeito do programa é 369% maior.⁶⁶¹

⁶⁵⁹ NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 37.

⁶⁶⁰ Ibid., p. 38.

⁶⁶¹ BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Bolsa família: escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2014. p. 29. (Texto para discussão, 1948). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1948.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

O que se percebe é que a proteção social não é vista, apenas, como forma de favorecer o desenvolvimento econômico. Na atualidade, a proteção social é tida como "elemento indispensável de equidade" e com potencial de produzir efeitos sustentáveis no desenvolvimento do Brasil.⁶⁶² Dessa forma, há quem entenda que:

Assim, sob os pressupostos reconhecidamente rígidos do modelo brasileiro, os resultados confirmam, de modo geral, a hipótese de que grande parte das transferências do governo direcionadas aos pobres – como o PBF – ajuda a promover o crescimento econômico.⁶⁶³

Nesse sentido é o entendimento de Luciana Jaccoud, a qual sustenta que:

Entre as lições aprendidas na trajetória brasileira deste último meio século, ainda está fresca a de que não há um transbordamento natural do crescimento econômico para o social, seja para a redução da pobreza e da desigualdade, seja para as condições de vida mais homogêneas e a ampliação de uma dinâmica social inclusiva. Tampouco no cenário internacional a iniciativa individual e a participação do mercado têm se mostrado mais efetivas e eficientes como instrumentos de proteção a riscos sociais e de garantia de acesso a oportunidades. Ao contrário, elas têm resultado em ampliação da desigualdade, quando não na cristalização de sociedades duais.⁶⁶⁴

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social, o Programa Bolsa Família é considerado de baixo custo, haja vista que os recursos públicos alocados são na ordem de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Ademais, nos países preocupados com o bem estar social, destinam-se valores similares ou maiores aos programas não contributivos de transferência de renda para famílias em situação de vulnerabilidade social.⁶⁶⁵

Portanto, o impacto do Programa Bolsa Família, na redução da pobreza extrema poderia ser ainda maior se houvesse aumento na alocação de recursos públicos dos atuais 0,5% do Produto Interno Bruto destinados aos 25% mais pobres. Tal medida, contudo, esbarra na centralidade da dívida pública que, em 2015, consumiu mais de 42% dos R\$ 2,268 trilhões do

⁶⁶² INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Social protection floor for a fair and inclusive globalization**. Geneva: ILO, 2011 *apud* SCHWARZER, Helmut. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de piso de proteção social da OIT. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 69.

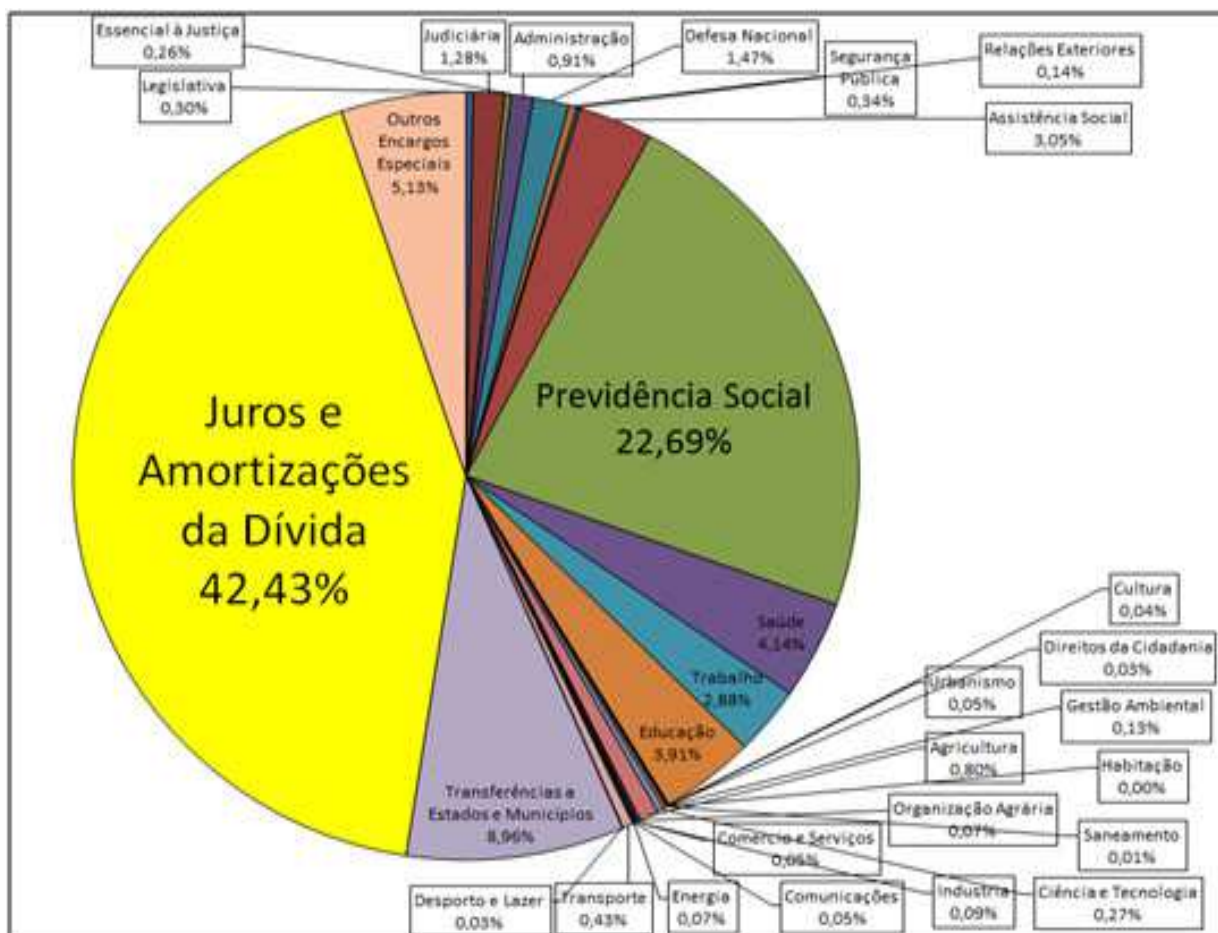
⁶⁶³ NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 36.

⁶⁶⁴ JACCOUD, Luciana. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 646.

⁶⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de levantamento**. TC 011.248/2014-9. Brasília, DF, 2014. p. 35. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

Orçamento Geral da União, o que corresponde a mais de R\$ 700 bilhões, conforme mostra o gráfico que segue:

Gráfico 22 - Orçamento Geral da União - Execução 2015



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida.⁶⁶⁶

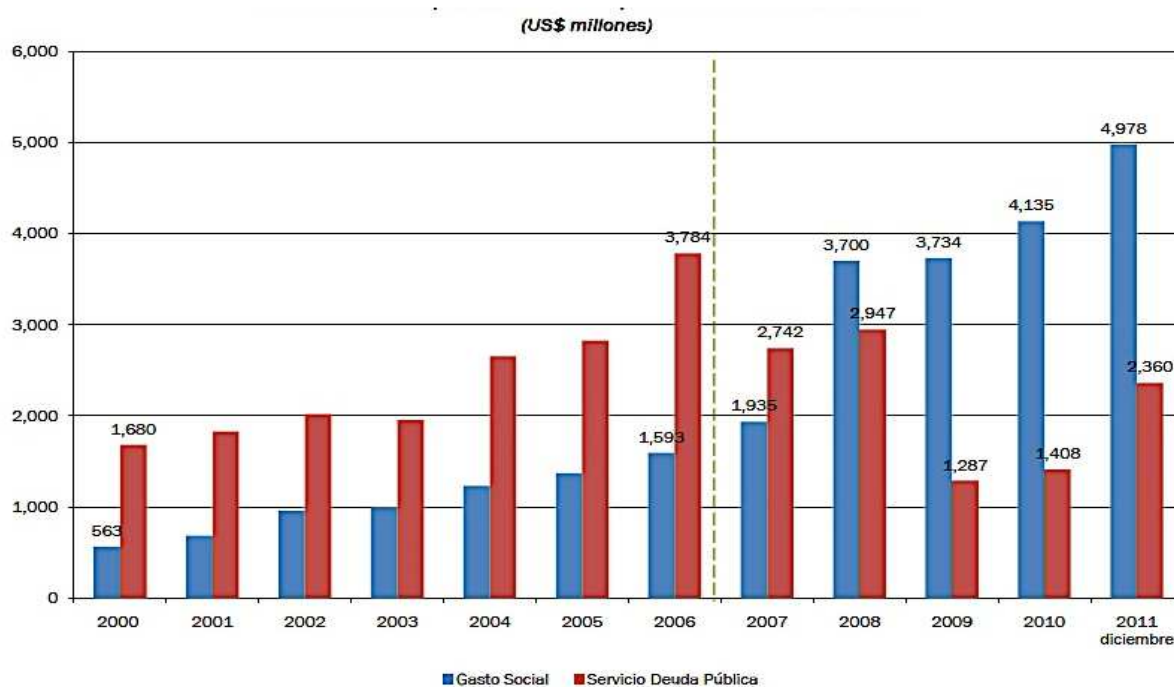
A "escravidão financeira" a que a sociedade brasileira está submetida, especialmente os 23,4%⁶⁶⁷ que atualmente vivem com menos de um salário mínimo, impõe o dever do Estado rever os termos da dívida pública. Serve de referência o feito do governo do Equador que, por meio da auditoria que considerou a dívida ilegal, comprou os títulos públicos dos credores a 30% do valor de mercado e, considerando que 95% dos credores aceitaram a proposta, o governo praticamente liquidou sua dívida.

⁶⁶⁶ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Brasília, DF, 30 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.auditoria.citada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

⁶⁶⁷ KAFRUNI, Simone. Cerca de 23% da população ganha menos que o salário mínimo. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 12 jul. 2016. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/economia/2016/07/12/internas_economia,539871/cerca-de-23-da-populacao-ganham-menos-que-o-salario-minimo.shtml>. Acesso em: 02 nov. 2016.

Por conta disso, os investimentos sociais pularam de US\$ 1,698 para US\$ 4,978 milhões, entre 2006 e 2011, o que significa aumento de quase 200% de recursos públicos alocados para Gasto Social. O gráfico que segue mostra exatamente isso:

Gráfico 23 - Inversión social - evolución comparada com respecto a la deuda pública



El gasto social en el año 2009 fue 2.9 veces mayor al del servicio de la deuda pública del gobierno central.

Fonte: Fattorelli.⁶⁶⁸

Nesse sentido, a solução da falta de recursos públicos destinados à universalização da política de renda mínima, necessariamente, terá que passar pela priorização do gasto público na proteção social. E este compromisso o Brasil não poderá se furtar, sob pena de alijar ¼ de seus cidadãos.

⁶⁶⁸ Audiência Pública realizada pela CDH do Senado Federal: “As propostas para limitação aos gastos públicos, com foco dos efeitos na classe trabalhadora”. FATTORELLI, Maria Lucia. **PEC 55 (PEC 241 na Câmara) e o privilégio do sistema da dívida**. Brasília, DF, 7 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/palestras-da-auditoria-cidada-2015/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

5 CONCLUSÃO

O Estado Social surgiu, na Europa do século XIX, como resposta às novas necessidades trazidas pelo Estado Liberal, tendo em vista que as liberdades clássicas, chamados de direitos fundamentais de primeira geração, já não mais eram suficientes para regular a vida em sociedade. Advêm, então, os direitos de segunda geração, os quais estão intimamente ligados aos direitos prestacionais e obrigaram o Estado a adotar postura ativa no sentido de promoção da proteção dos cidadãos. Trata-se, na verdade, de promoção da liberdade *por meio* do Estado, já que este passa a ter o dever de prestações sociais. Tais direitos ganham tamanha importância que passam a compor as Constituições, como a Mexicana e a de Weimar, as quais foram pioneiras neste processo de constitucionalização dos direitos fundamentais.

Vale ressaltar que, apesar das mudanças significativas que o novo Estado trouxe no âmbito social, por detrás das medidas tomadas encontra-se o interesse em manter o equilíbrio e abafar a luta de classes para que, novamente, o capitalismo possa triunfar. Por meio desse jogo político o Estado manteve os privilégios das classes superiores que exploravam o trabalho dos menos favorecidos. Desse modo, fundado nas diferenças de classes, além de regulador social o Estado é instrumento do capitalismo e visa à manutenção de sociedade desigual.

Nesta conjuntura, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana ganha especial destaque no âmbito da reconstrução dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial. Tendo em vista estar fundamentado na alteridade entre os homens, esse princípio se torna o núcleo dos direitos humanos fundamentais, fazendo parte da tutela da igualdade, liberdade e promoção e acesso à justiça, além de ser instrumento para a exigibilidade e efetivação de tais direitos. Particularmente, a dignidade da pessoa humana abrange a proteção do mínimo existencial, o qual pretende garantir a todos um patrimônio mínimo inerente a todos os cidadãos.

No Brasil, como visto, tal princípio foi positivado pela Constituição Cidadã de 1988 como um dos fundamentos do Estado. Assim agindo, o legislador definiu que o Estado existe para ser ferramenta a serviço da pessoa humana. Além disso, a dignidade da pessoa é indissociável da ordem jurídica pátria, não dependendo de positivação ou grau de reconhecimento legal. Juntamente com o Princípio da Igualdade, a dignidade da pessoa humana é um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988, ademais, estabeleceu em seu preâmbulo à instituição do Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais, o bem estar e a igualdade, como valores supremos. Por conta disto, houve importantíssima inovação em que os direitos fundamentais passaram a abarcar os direitos sociais, atribuindo-lhes maior eficácia e

efetividade. Contudo, passadas quase três décadas, ainda há muitos objetivos fundamentais da República que estão muito distantes de serem concretizados, especialmente a erradicação da pobreza e da pobreza extrema; a redução das desigualdades sociais; a construção de uma sociedade justa; e a promoção do bem de todos.

A dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, que tem os objetivos fundamentais de construir sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades. Por tais razões o Estado tem o dever de construir e executar políticas públicas que garantam o mínimo existencial, sob pena de ofensa ao núcleo daquele princípio constitucional.

O direito ao mínimo existencial se caracteriza por defender o indivíduo das intervenções estatais que lhe retiram os meios necessários para sua sobrevivência digna e cria a necessidade de o Poder Público promover prestações que assegurem as condições materiais para essa mesma sobrevivência com dignidade. Contudo, a definição do que é indispensável para que se viva com dignidade é objeto de estudo de diversos juristas, os quais tem tentado estabelecer parâmetros razoáveis para tal conceituação, com base nos mais diversos critérios.

Nesse contexto, o trabalho dedicou estudo ao fenômeno da pobreza, identificando que suas origens estão intimamente ligadas ao surgimento do Estado e da economia capitalista. A partir daí, entender a pobreza no Brasil é compreender que esta é herança histórica, derivada da forma de exploração das riquezas do País desde sua formação e que essa realidade está conectada ao contexto do continente latino-americano como um todo.

Conforme visto ao longo do trabalho, a superação desta realidade pressupõe o rompimento da realidade fortemente desigual no que tange às oportunidades, aos direitos e às prestações entre os mais diversos grupos de população. Tal medida, contudo, não é possível se concretizar apenas internamente, sendo indispensável o interesse, engajamento e investimento dos países mais ricos para que se tenha sucesso.

No que toca à realidade brasileira, o alargamento dos direitos sociais ao longo da história exigiu que o Estado adotasse posição mais interventiva, como partícipe ou regulador no domínio econômico. Nesse sentido, o Estado passa a ser o responsável pela elaboração, planejamento e execução de políticas públicas que visam a concretização de direitos sociais. Políticas públicas, como visto, são programas de ação governamental que agem no sentido de instituir instrumentos públicos que promovam a concretização de direitos. Nesse sentido, é dever da administração pública adotar as ações necessárias à implementação das políticas essenciais à concretização do máximo de direitos consagrados em nossa Constituição.

O presente estudo, então, dedicou-se a analisar os principais programas de transferência de renda implementados no Brasil ao longo de sua história. Não há dúvidas de que o Bolsa Família é o mais notável destes e, em conjunto com outros Planos e Programas, obteve resultados marcantes.

Com base nisso, as hipóteses do presente estudo compreenderam a análise da viabilidade de acesso universal à renda mínima e sua contribuição para o alcance dos objetivos fundamentais constitucionais da erradicação da pobreza e da pobreza extrema, a fim de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana. Além disso, propôs-se a observar a possibilidade de os programas sociais de renda mínima criarem o chamado "efeito preguiça", que desmotivaria a busca de ocupação laboral e estimularia o aumento da fecundidade nas famílias beneficiárias.

Com base na extensa pesquisa de dados e doutrinas, conclui-se que a resposta a essa hipótese é que o principal obstáculo à universalização do acesso à transferência de renda mínima encontra-se na restrição orçamentária, a qual obriga a criação de estratégia focalizada. Isso porque as restrições orçamentárias impostas pelos compromissos assumidos para o pagamento da dívida pública impedem a efetiva universalização do acesso à renda mínima, para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana a partir da erradicação da pobreza e da pobreza extrema. Tal fato, contudo, não impediu que o Brasil atingisse o objetivo de superação da pobreza e da pobreza extrema até o ano de 2014, oportunidade em que deixou de fazer parte do mapa mundial da fome.

No que toca à hipótese de os programas sociais de renda mínima desestimularem a procura por trabalho e de servirem de estímulo ao aumento da fecundidade nas famílias beneficiárias, observou-se que inexistem dados que apontem tal efeito.

As informações analisadas não indicam que os beneficiários das transferências de renda mínima tenham alterado o comportamento em relação à busca pela ocupação laboral. E, quanto ao aumento da fecundidade, observou-se indicação em sentido oposto, com decréscimo do número de filhos, especialmente entre mulheres beneficiárias de programas de renda mínima. Portanto, não foram localizadas evidências no sentido dessa hipótese, pois se acredita que, em virtude da modicidade dos valores, os benefícios não têm força suficiente para influenciar decisão de aumentar a fecundidade para fazer jus ao benefício de renda mínima.

Além disso, o trabalho objetivou identificar os obstáculos que impedem o acesso e permanência daquelas pessoas que vivem em situação de pobreza e de pobreza extrema nos programas de renda mínima. Ainda, dedicou-se a indicar possíveis soluções aos entraves identificados, de forma que o acesso seja universalizado às pessoas mais necessitadas. Neste

ponto, verificou-se que a maior causa impeditiva do acesso e permanência nos programas de renda mínima é a dificuldade de cumprimento das condicionalidades de saúde e educação, especialmente pelas pessoas que vivem em situação de extrema pobreza.

Dessa forma, destaca-se que as possíveis soluções, necessárias para ultrapassar tais obstáculos a fim de que o acesso e a permanência das pessoas que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza seja universalizado, compreendem a flexibilização do cumprimento das condicionalidades. Necessário, também, intensificar a Busca Ativa para a localização de pessoas pertencentes ao público alvo de tais programas que ainda não foram inseridas no cadastro.

A principal solução, contudo, passa pela melhor distribuição do investimento dos recursos públicos, com o conseqüente aumento dos recursos alocados. Para isso, é preciso criar suporte legal que limite o valor destinado ao pagamento da dívida pública, transferindo parte desse montante para a aplicação nos serviços básicos de proteção à parcela mais necessitada da população brasileira.

Com base no que fora exposto, cabe referir que os direitos sociais e o Estado Social são temas complexos que suscitam muitas discussões em qualquer país democrático que tenha adotado esse modelo. E, apesar dos três séculos decorridos entre seu surgimento e os dias atuais, a função do Estado permanece quase inalterada. As tentativas de alterar e reformar as funções sociais do Estado Social são frequentemente interpretadas como ataques aos direitos sociais e à democracia. No entanto, muito além de garantias sociais aos necessitados, os direitos sociais e o Estado Social expressam a forma ideal como as relações entre Estado, sociedade e economia devem se pautar.

Muito além de poder votar em eleições livres e justas, a condição para viver na democracia é a de nos ouvirmos mesmo sem concordar. A redução de apoios sociais é medida de elevada sensibilidade na democracia e, muitas vezes, compromete a reeleição do governante responsável pelo corte, porque depende do voto dos beneficiários afetados. Assim, o exercício desse direito é instrumento para responsabilizar aqueles que adotam medidas impopulares. A consolidação do Estado Social e dos direitos sociais, requer a observância de padrões de estabilidade. As políticas sociais devem ser o objetivo fundamental das diferentes áreas da economia. Dessa forma, mesmo que a contenção orçamental e o aumento do desemprego ampliem o poder do capital, o Estado Social será preservado para a posteridade.

Portanto, a percepção que se tem é que o Estado brasileiro, embora tenha empreendido algumas tentativas - às vezes contaminadas por interesses diversos -, é indolente nas ações primordiais à implementação de políticas públicas destinadas à concretização de tais objetivos.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado democrático de direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALKIRE, Sabina. FOSTER, James. Recuento y medición multidimensional de la pobreza. **OPHI**, [S.l.], n. 7, 2007. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

AMARAL, Aline Diniz. O papel do cadastro único no Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

ARENAS, A. et al. **Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas**. Santiago: Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012. (Documento de Trabajo, n. 2). Disponível em: <<http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/articulos/analisis-evasion-elusion-previsional-medidas-para-superar-causas.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Brasília, DF, 30 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Efeitos distributivos da reforma tributária de 2014**. Chile, 2015. Disponível em: <http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial_ReformaTributaria.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014**. CIAT- CEPAL- BID. [S.l.], 2016. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page39>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BANCO MUNDIAL. O Banco Mundial prevê que a pobreza global caia abaixo de 10% pela primeira vez; obstáculos importantes permanecem na meta de erradicação da pobreza até 2030. **Comunicado à Imprensa**, Washington, 4 out. 2015. Disponível em: <www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall>

below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Bolsa família: escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2014. (Texto para discussão, 1948). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1948.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BARCENA, Alicia. **Desenvolvimento social inclusivo: uma nova geração de políticas para superar a pobreza e reduzir a desigualdade na América Latina e Caribe**. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BARRETTO, Luiz. O empreendedorismo como promotor da inclusão produtiva. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista Jurídica**, Uberaba, v. 11, n. 15, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. t. 2.

BAUMAN, Sigmund. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus de Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BENEFICIÁRIAS do Bolsa Família têm menos filhos. **Portal Brasil**, Brasília, DF, 8 maio 2005. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/05/beneficiarias-do-bolsa-familia-tem-menos-filhos>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: <<http://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788502152458/pint?from=161&to=1>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

BERTOLOTI, Bruno. Direitos fundamentais sociais e sua implementação pelo judiciário. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, Ribeirão Preto, n. 3, p. 254-259 out. 2015. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/cbpc/article/viewFile/511/586>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pronatec**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/o-que-e>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Levantamento**. TC 011.248/2014-9. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/011.248-2014-9%20Fisc%20Assistencia%20Social.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, 2016. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana**: entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CABRAL, Paulo Guilherme Francisco et al. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAETANO, Maria L. S. et al. O Programa Bolsa Família e o "efeito preguiça". **TerCi**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jul./dez. 2016. Disponível em: <www.cnecrj.com.br/ojs/index.php/temininos/article/download/303/196>. Acesso em: 07 set. 2016.

CALIXTRE, André. Apresentação. In: CALIXTRE, André; VAZ, Fábio. **PNAD 2014**: breves análises. Brasília, DF, IPEA, 2015. (Nota Técnica, n. 22). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2016.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O fim da miséria é só um começo. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPOS, Arnaldo de et al. Inclusão produtiva rural no Plano Brasil sem Miséria: síntese da experiência recente em políticas públicas para o atendimento dos mais pobres no rural brasileiro. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPOS, Arnaldo de. **A importância das compras públicas da agricultura familiar para a inclusão produtiva rural**: o programa de aquisição de alimentos. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015.

CAMPOS, Arnaldo de. O fim da fome no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional relatório 2014. Brasília, DF, 2014.

CAMPOS, Arnaldo de. **Programa cisternas, uma ferramenta poderosa contra a pobreza**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. A erosão das bases do Estado Social de Direito e o impacto na efetivação dos direitos sociais. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/13972>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CASARIL, Agenor. A pessoa humana como centro e fim do direito: a positivação da dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito**, Porto Alegre, v. 27, dez. 2007.

CASSESE, Sabino. **A crise do estado**. Campinas: Saberes, 2010.

CECCHINI, Simone. **Transferências sociais**: incentivos e desincentivos à inserção no mercado de trabalho e à geração de renda. Brasília, DF, dez. 2013. (Onepager, n. 236). Disponível em: <http://www.ipcundp.org/pub/port/OP236PT_Transferencias_Sociais_Incentivos_e_Desincentivos.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

CECHIN, Luis Antonio Winck et al. O impacto das regras do Programa Bolsa Família sobre a fecundidade das beneficiárias. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 3, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/51541>>. Acesso em: 07 set. 2016.

CHEDIEK, Jorge. Brasil sem miséria: a transformação na vida de milhões de brasileiros e brasileiras. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa.** Brasília, DF: IPEA, 2008. (Texto para discussão, n. 1332). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf>. Acesso: 10 jun. 2016.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Métodos de estudo sobre pobreza: abordagens tradicionais e a modelagem de equações estruturais.** Rio de Janeiro: IPEA, 2008. p. 10-15. (Texto para discussão, n. 1345). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1345.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva. O Plano Brasil sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria.** Brasília, DF: MDS, 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) **Sobre la base de estimaciones, información oficial y cifras de Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income (EUROMOD) (G2.0).** Santiago, 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=sobre+la+base+de+estimaciones%2C+informaci%C3%B3n+oficial+y+cifras+de+Statistics+on+Distribution+and+Decomposition+of+Disposable+Income>. Acesso em: 10 mar. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina 2015.** Santiago, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39965?show=full>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama fiscal de América Latina y Caribe 2016.** Santiago, 2016. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22>. Acesso em: 10 mar. 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social da América Latina 2014.** Santiago, 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=4>. Acesso em: 10 maio 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos direitos humanos.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito público: estudos e pareceres.** São Paulo: Saraiva, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de Constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, DF, n. 138, p. 43, abr./jun. 1998.

CONY, Carlos Heitor. O novo holocausto. In: FORRESTER, Viviane. **O horror econômico.** Tradução de Álvaro Lorencini. São Paulo: Unesp, 1997. Contracapa.

COSTA, Patricia Vieira da et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria.** Brasília, DF: MDS, 2014.

COSTA, Patricia Vieira da. FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

COSTA, Patricia Vieira da; COSTA, Isabel; BANDEIRA, Raphaella. Transparência no Plano Brasil sem Miséria: estratégia de comunicação, agenda internacional e participação social. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

COSTA, Patricia Vieira da; MAFRA, Rafael d'Aquino; BACHTOLD, Isabele Villwock. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. Da PUC Goiás, 2011.

DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do cadastro único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio: justiça e direito**. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ESPOLADOR, Rita de C. Resquetti Tarifa; FURLAN, Alessandra Cristina. Algumas considerações sobre o mínimo existencial à luz da dignidade da pessoa humana. **Revista do Direito Privado da UEL**, Londrina, v. 1, n. 3, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/direitoprivado/artigos/Rita_e_Alessandra_Minimo_Existencial.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FATTORELLI Maria Lucia. **PEC 55 (PEC 241 na Câmara) e o privilégio do sistema da dívida** –Brasília, DF, 7 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.auditoria cidada.org.br/palestras-da-auditoria-cidada-2015/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. Enfoques para la medición de la pobreza. Santiago: CEPAL, 2001. Disponível em: <[http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.

FERNANDES, José Henrique Paim. Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis. 2001.

FROMMHOLD, Eduarda. Pobreza dispara com mudança de critérios do Banco Mundial. **Diário de Notícias**, Lisboa, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.dn.pt/economia/dinheiro-vivo/interior/pobreza-dispara-com-mudanca-de-criterios-do-banco-mundial-4797642.html>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

FUSARO, Diego. **Amartya Sen**. [S.l., 2016?]. Disponível em: <<http://www.filosofico.net/amartyasen.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HACHEM, Daniel Wunder. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 40, p. 90-141, ago./out. 2013.

HAMMOCK, John. **A medição da pobreza multidimensional**. [S.l.]: Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), 2015. Disponível em: <<https://wpp.org.br/sites/default/files/ppt/Oficina%20T%C3%A9cnica%20Pobreza%20Multidimensional%2025-26%20ago2015%20-%20John%20Hammock%20-%20OPHI.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

HERRERA, Luis Henrique Martins. Retórica e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos**. Birigui: Boreal, 2011.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HESSEL, Stéphane. **Indignai-vos**. Tradução de Marli Peres. [S.l.], 2011. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B6eHj5egjFvOGFhZmRmNzQtZDEyYi00Y2UwLThlZDUtNzA5Mzc5NzdINDE2/view?pli=1>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

HOLANDA, Lucyanno Moreira Cardoso de et al. O impacto socioeconômico do Programa Bolsa Família (PBF) em uma comunidade rural da cidade de Caruaru-PE. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Natal, 2016. **Anais eletrônicos...** Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/selecionados.php?ordem01=titulo&ordem02=autor>>. Acessado em: 04 nov. 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015**. Rio de Janeiro, 2015. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 35). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

JACCOUD, Luciana. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

JAIME, Patricia Constante; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Projeto cadSISVAN: avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do programa Bolsa Família, acompanhadas nas condicionalidades de saúde. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional relatório 2014**. Brasília, DF, 2014.

JIMÉNEZ, Juan Pablo. **Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2015. (Libros de la CEPAL, n. 134). Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37881/1/S1420855_es.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

KAFRUNI, Simone. Cerca de 23% da população ganha menos que o salário mínimo. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, 12 jul. 2016. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/07/12/internas_economia,539871/cerca-de-23-da-populacao-ganham-menos-que-o-salario-minimo.shtml>. Acesso em: 02 nov. 2016.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES. John Maynard. **Ensaio sobre persuasão**. Tradução de Cacildo Marques-Souza. Nova Iorque: W. W. Norton, 1963. p. 358-373. Disponível em: <http://www.geocities.ws/luso_america/KeynesPO.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2016.

KRELL, Andreas J. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos: uma visão comparativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 144, 1999.

LIBERATI, Wilson Donizeti. A dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos**. Birigui: Boreal, 2011.

LINDERT, Kathy et al. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. **World Bank Working Papers**, Washington, May 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/BRBolsaFamiliaDiscussionPaper.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

MACEDO, Juliana Matoso. Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 26, 2016. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1467-MDSCaderno_de_Estudos26.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

MACHADO, Clara Cardoso. Direitos fundamentais sociais, custos e escolhas orçamentárias: em busca de parâmetros constitucionais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 13, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8571>. Acesso em: 10 maio 2015.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Tradução de Marcelo Carcanholo. 10. ed. México: Era, 1990.

MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental**. Curitiba: Juruá, 2003.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fábio Ávila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2015. Disponível: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2479685>. Acesso: 20 maio 2015.

MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

MELLO, Janine. **A inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria: o desafio da superação da pobreza no campo**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015.

MENDONÇA Leticia Koepfel. **A construção de uma política de assistência técnica e extensão rural para superação da extrema pobreza**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015.

MENDONÇA Leticia Koepfel; GALINDO, Ernesto Pereira. Integração de políticas de desenvolvimento. In: DIREITO, Denise. **Perfil socioeconômico das pessoas e famílias residentes no meio rural sob a ótica do Cadastro Único para programas sociais**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2015.

MOLL, Jaqueline. Reflexões acerca da educação para a superação da extrema pobreza: desafios da escola de tempo completo e de formação integral. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 568-574.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direitos humanos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, José Luis Bolzan de. O estado e seus limites: reflexões iniciais sobre a profanação do estado social e a dessacralização da modernidade. Separata de: OLIVEIRA NETO Francisco José Rodrigues de. **Constituição e Estado social: os obstáculos à concretização da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2014.

NERI, Marcelo Côrtes. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

NUNES, António Avelãs. **As voltas que o mundo dá**: reflexões a propósito das aventuras e desventuras do Estado social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir F de. Políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais: controle judicial do dever de progresso e da proibição de retrocesso. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, n. 7, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/869/875>>. Acesso em: 15 set. 2016.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. A globalização da pobreza: impacto das políticas sociais do Estado neoliberal nas democracias dos países latino-americanos. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **A questão social do milênio**. Coimbra: CES, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaJoseGallenodeSouza.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2015.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais**: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. [S.l.], 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração do milênio das Nações Unidas**. Nova Iorque, set. 2000 Disponível: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. [S.l.], 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O caminho para a dignidade até 2030**: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta. Nova Iorque: Relatório de síntese do Secretário-Geral sobre a Agenda Pós-2015, 2014. Disponível em: <http://www.cases.pt/0_content/noticias/images/5527SR_advance%20unedited_final_PT.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). Governança e políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) (Org.). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional relatório 2014. Brasília, DF, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional relatório 2014. Brasília, DF, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **The state of food insecurity in the world**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-BRASIL (ONUBR). **IPC-IG/PNUD**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/ipc-igpnud/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-BRASIL (ONUBR). **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

PAIVA, Luis Henrique et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

PEREIRA, Claudiney; HIGGINS, Sean; LUSTIG, Nora. **Política fiscal, distribuição de renda e pobreza no Brasil**. [S.l.], dez. 2014. Disponível em: <http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Brazil/CEQ_Brasil_Policy_Assessment_Portugues_Dec%202014.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRODANOV, Cléber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e o trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=zUDsAQAAQBAJ&pg=PA32&dq=m%C3%A9todo+hipot%C3%A9tico+dedutivo&hl=pt-BR&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=m%C3%A9todo%20hipot%C3%A9tico%20dedutivo&f=false>. Acesso em: 02 nov. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Progreso multidimensional**: bienestar más allá del ingreso. New York, 2016. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Arquivos/HDR2016.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre liberdade e igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos na política**. São Paulo: Ática, 2011. v. 2.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RODRIGUES, Isadora Muller Gradim Moron. Reconstrução dos direitos humanos à luz do princípio da dignidade da pessoa humana. In: AGOSTINHO, Luis Otávio Vicenzi; HERRERA, Luiz Henrique Martim (Org.). **Tutela dos direitos humanos e fundamentais**: ensaios a partir das linhas de pesquisa Construção do saber jurídico e função política dos direitos. Birigui: Boreal, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. **La sociedad de los iguales**. Traducción de Maria Pons. Barcelona: Seuil, 2012.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 13, n. 2, p. 77-92, jul./dez. 2008.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 72, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Mínimo existencial e direito privado: apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos direitos fundamentais sociais no âmbito das relações jurídico-privadas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações *apud* COSTA, Ruth de Barros Pettersen da. **A efetividade do mínimo existencial, à luz da Constituição Federal de 1988**. Goiânia: Ed. Da PUC Goiás, 2011.

SCHWARZER, Helmut. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de piso de proteção social da OIT. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 435-454.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. Sobre conceptos y medidas de pobreza. **Revista Comercio Exterior**, México, v. 42, n. 4, 1992. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

SEN, Amartya. Um enfoque ordinal para medir la pobreza. Tradução de Manuel Muñoz. **Caderno de Economia**, Bogotá, v. 17, n. 29, 1998. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4934960.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do estado social**. Lisboa: Relógio D'Água, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. **Do welfare ao workfare**. 2011. 222 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8419/1/2011_RicardoGon%C3%A7alvesdaSilva.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SIMÕES, Patrícia; SOARES, Ricardo Brito. Efeitos do Programa Bolsa Família na Fecundidade das Beneficiárias. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 4, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402012000400004>>. Acesso em: 07 set. 2016.

SINGE, Paul; SILVA, Roberto Marinho A. da; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas**: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Editora da USP, 1988.

SOUSA, Marconi Fernandes de; XIMENES, Daniel de Aquino; JAIME, Patrícia Constante (Org.). Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de saúde do Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 17, p. 46, 2014. Disponível em: <[file:///C:/Users/Downloads/Caderno %20de%20Estudos%2017_resultados,%20avan%C3%A7os%20e%20desafios%20PBF.pdf](file:///C:/Users/Downloads/Caderno%20de%20Estudos%2017_resultados,%20avan%C3%A7os%20e%20desafios%20PBF.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Tradução de Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. rev. mod. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 5. ed., rev. mod. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAPAJÓS, Luziele; QUIROGA, Júnia (Org.). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2011-2014. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 13, 2010. Disponível em: <<http://www.mapp.ufc.br/images/noticias/caderno-13.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do judiciário Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. Mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 42, 1990. Disponível em: <<file:///C:/Users/Seven/Downloads/46113-91576-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

VAZ, Alexander Cambraia N. Acesso ao ensino superior pelo público inscrito no cadastro único e pelos beneficiários do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 25, 2016. Disponível em: <[http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/Material_consulta/Caderno %20de%20Estudos%20SAGI%20MDS_25.pdf](http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/capacita_suas/Material_consulta/Caderno%20de%20Estudos%20SAGI%20MDS_25.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

VERGOPOULS, Kostas. **Globalização, o fim de um ciclo**: ensaio sobre a instabilidade internacional. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VILLAS-BÔAS, Renata Malta. **Ações afirmativas e o princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

WEINGÄRTNER, Lis A infância sem fome. **O Brasil Mudou**, Brasília, DF, p. 31-36, 2011-2-14. Disponível em: <<http://obrasilmudou.mds.gov.br/materia5.html>>. Acesso em: 07 set. 2016.

WORLD WITHOUT POVERTY. **Mundo sem pobreza: o plano Brasil sem miséria**. [S.l., 2016?]. Disponível em: <https://wwp.org.br/sites/default/files/pub/BSM_Introducao_portugues.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

ZIMMERMANN, Clóvis; SILVA, Marina da Cruz. As experiências internacionais de renda mínima na redução da pobreza. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 82, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/082/82zimmermann.htm>>. Acesso em: 26 set. 2016.