

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS – PPGCJ
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO ECONÔMICO

JAILTON MACENA DE ARAÚJO

POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: IMPACTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL
NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO CARENTE
BRASILEIRA – análise do Programa Bolsa Família

JOÃO PESSOA
2011

JAILTON MACENA DE ARAÚJO

POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: IMPACTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL
NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO CARENTE
BRASILEIRA – análise do Programa Bolsa Família

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas, da Universidade Federal da
Paraíba, em cumprimento dos requisitos necessários
para a obtenção do título de Mestre em Ciências
Jurídicas, área de concentração Direito Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Luisa Celino Coutinho

JOÃO PESSOA
2011

JAILTON MACENA DE ARAÚJO

POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO: IMPACTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL
NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO CARENTE
BRASILEIRA – análise do Programa Bolsa Família

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas, da Universidade Federal da
Paraíba, em cumprimento dos requisitos necessários
para a obtenção do título de Mestre em Ciências
Jurídicas, área de concentração Direito Econômico.

Data de aprovação: ____ de _____ de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.ª Dra. Ana Luisa Celino Coutinho – UFPB
Professor Orientador

Prof.ª Dra. Maria Áurea Baroni Cecato – UFPB
Examinador Interno

Prof. Dr. Rogério Magnus Varela Gonçalves – UNIPE
Examinador Externo

Dedico este trabalho a minha mãe, DETA ARAÚJO, uma guerreira vitoriosa que, a cada dia, surpreende-nos com sua força e sua vontade de superar os imensos obstáculos que têm se levantado. A essa mulher maravilhosa que, jamais, em tempo algum, perde a alegria e a vontade de viver, irradiando a todos essa força que lhe é peculiar, dedico tudo de bom que é fruto do meu suor!

AGRADECIMENTOS

Ao PAI DOS CÉUS, o meu SENHOR e meu DEUS, agradeço a oportunidade de superar mais uma etapa em minha vida, conquistando essa maravilhosa vitória de concluir este trabalho. Em meio a tantos desafios que tive de enfrentar, Ele esteve sempre ao meu lado, conduzindo-me e permitindo que cada dificuldade fosse superada. Agradeço a Sua imensa bondade e dedicação a esse filho tão imperfeito. Obrigado meu Pai!

Aos meus pais, JOSE EDVALDO e DETA ARAÚJO, e às minhas irmãs, JAIZA SAMARA e JAIANNY SAIONARA – a minha amada família – agradeço por serem, em meio a tantas dificuldades vividas, o meu refúgio e a base forte do meu caráter, sem os quais eu não seria quem sou.

Agradeço a DANIEL GUEDES, grande homem, pelo apoio e pela permanência contínua ao meu lado em tantos momentos de tormenta e de bonança, durante esse ano de 2011, e que, como poucos, conseguiu demonstrar em cada atitude o que é o verdadeiro afeto. Que esse encontro seja eterno...

Agradeço, também, a contribuição brilhante da Professora ANA LUISA COUTINHO, orientadora deste trabalho. Mestre dedicada e sempre aberta ao diálogo e à busca do aprimoramento dos estudos.

Agradeço a EDUARDO PORDEUS pelo estímulo e pela dedicação que sempre empenhou para que este sonho do Mestrado fosse realizado. Agradeço também pelas suas sempre cultas e pertinentes contribuições acadêmicas, demonstrando sempre um entusiasmo imenso pela construção de uma obra grandiosa como a nossa amizade.

Agradeço ainda aos amigos JUNINHO, JOSEPH, JIMENNA, REMÉDIOS CALADO, TEREZA e GISELE criaturas maravilhosas que estiveram sempre próximas do meu coração e na minha lembrança, trazendo um brilho e um sorriso sem igual, sem os quais os enfrentamentos nas horas de dificuldade não seriam tão serenamente superados e a alegria de viver não existiria.

À família do CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS da UFCG, cuja contribuição vai muito além do incentivo profissional, agradeço pela participação na minha formação pessoal enquanto pessoa humana preocupada com as necessidades da comunidade acadêmica em que vivo: Fui estudante de direito em Sousa e hoje sou professor dos seus quadros – Isso me envaidece muito!

Aos meus ALUNOS queridos, agradeço pela compreensão e apoio nos momentos de alegrias e dificuldades enfrentadas em sala de aula... Vocês me ajudaram muito no meu amadurecimento pessoal e profissional. Agradeço, especialmente, às minhas orientandas do PIVIC, RAFAELLA PATRÍCIA, SUZANA e JOURDÁVILLA que de forma mais próxima participaram da busca científica em torno das quais muitas ideias foram amadurecidas para esse trabalho.

Aos professores e servidores do PROGRAMA DE MESTRADO da UFPB, que durante esses dois anos no mestrado também foram parte da minha família e contribuíram para a construção desse trabalho. Em especial, agradeço à professora ÁUREA CECATO que, com zelo e carinho, muito contribuiu com suas pertinentes colocações para a produção final da dissertação.

Sonhar não faz parte dos trinta Direitos humanos que as Nações Unidas proclamaram no final de 1948, mas se não fosse por causa do direito de sonhar, e pela água que dele jorra, a maior parte dos direitos já teria morrido de sede. Deliremos, pois, por um instante, o mundo que hoje está de pernas para o ar vai ter de novo os pés no chão.

Eduardo Galeano

[...] nós fomos criados a imagem e semelhança de Deus! Mas houve pessoas que nos fizeram pensar como galinhas. E muitos de nós ainda acham que somos efetivamente galinhas. Mas nós somos águias. Por isso, [...] abramos as asas e voemos. Voemos como águias. Jamais nos contentemos com os grãos que nos jogarem aos pés para ciscar.

Leonardo Boff

RESUMO

É dever do Poder Público estabelecer projetos de desenvolvimento, com vistas a reduzir as desigualdades na distribuição da renda e promover incentivos econômicos. Nesse contexto de assistência social aos mais pobres, surge, em 2003, o Programa Bolsa Família, que tem como principal objetivo reforçar o papel social do Estado Solidarista brasileiro e cuja atuação é alicerçada na distribuição dos benefícios pecuniários, na exigência do cumprimento de contrapartidas sociais, no intuito do fomento aos serviços sociais essenciais voltados para o desenvolvimento como liberdade das pessoas pobres. Como objetivo geral da pesquisa, o trabalho foi direcionado pela questão em torno do desenvolvimento socioeconômico com a implantação dos programas sociais brasileiros nos moldes de realização de um mínimo de direitos que proporcionam cidadania e desenvolvimento. Para isso, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, com o emprego dos métodos de procedimento histórico e monográfico, e com o manejo da técnica de pesquisa documental indireta, eminentemente, pela pesquisa bibliográfica. Dessa forma, afirma-se que o Estado de Bem Estar Social preocupado com o desenvolvimento socioeconômico viabiliza, por meio das práticas das ações sociais, com a efetivação dos direitos sociais, a eficácia do princípio constitucional da solidariedade, no intuito da promoção da justiça social. Portanto, o direito ao desenvolvimento enquanto corolário da atuação estatal plasmada nos programas e ações positivas de superação da condição de pobreza e extrema pobreza garante aquilo que está inscrito na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que afirma ser o Estado o principal responsável pela implementação das condições propícias à realização do direito ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Direito ao Desenvolvimento. Estado de Bem Estar Social. Programa Bolsa Família. Justiça social. Princípio da solidariedade. Programas sociais.

ABSTRACT

It is the duty of the Government to establish development projects, aiming reduce inequalities in income distribution and promote economic incentives. In this context of social assistance to the poor, appears in 2003, the Bolsa Familia Program, which has as main objective to strengthen the social role of the Brazilian Solidarist State and whose work is rooted in the distribution of financial benefits, the requirement to fulfill social counterparts in order to promote the essential social services-oriented development as freedom of the poor. As a general objective of the research work was focused around the issue of socioeconomic development with the implementation of the Brazilian social programs along the lines of achieving a minimum set of rights that give citizenship and development. For this, we used the method of deductive approach, by employing the methods of procedure historical and monograph, and the management of research technique of documentary indirect, essentially, the literature search. Thus, it is stated that the State Social Welfare concerned with the socioeconomic development enables, through the practices of social actions, with the realization of social rights, the effectiveness of the constitutional principle of solidarity in order to promote social justice. Therefore, the right to development as a corollary of state action programs shaped and positive action to overcome conditions of poverty and extreme poverty ensures that which is embodied in the Declaration on the Right to Development, claims the State to be primarily responsible for the implementation of conditions conducive to the realization of the right to development.

Key-words: Development right. State of Social Welfare. Bolsa Familia Program. Social Justice. Principle of solidarity. Social programs.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – artigo

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BVCE – Benefício Variável de Caráter Extraordinário

CREAS – Centros de Referência Especializados de Assistência Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CRP – Constituição da República Portuguesa

DESC's – Direitos econômicos, sociais e culturais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

nº. – Número

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de garantia de renda mínima

PIB – Produto Interno Bruto

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PMJUni – Programa Municipal Bolsa Universidade

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNDH 3 – Plano Nacional de Direitos Humanos nº. 3

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PTR – Programas de transferência de renda

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 EFICÁCIA DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: JUSTIÇA SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES À PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA	17
2.1 Princípios constitucionais ligados à efetivação da justiça social: visão geral de seu conceito, conteúdo e eficácia.....	19
2.1.1 Breves reflexões acerca de princípios e regras jurídicas: diferenciação necessária à compreensão da aplicação e interpretação dos objetivos de bem estar e desenvolvimento	21
2.1.2 Princípio jurídico do desenvolvimento como elemento fundante e determinante para a construção axiológica e teleológica da ordem jurídica brasileira.....	23
2.2 Fundamentos e princípios constitucionais da ordem econômica brasileira: valores, princípios, objetivos e fundamentos à efetiva plenitude do desenvolvimento social.....	29
2.2.1 Justiça social: efetivação do desenvolvimento econômico e social como elemento fundante da ordem constitucional brasileira.....	32
2.3 Breves considerações acerca do princípio da igualdade: redução das desigualdades entre as pessoas como meio de promoção da justiça social e do desenvolvimento	34
2.4 Princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais: realização plena dos direitos de cidadania para o efetivo exercício dos direitos humanos sociais e econômicos	40
2.5 Erradicar a pobreza e a marginalização: responsabilidade e objetivo do Estado brasileiro de proporcionar um ambiente social e economicamente capaz de gerar a emancipação	45
3 SOLIDARIEDADE E JUSTIÇA SOCIAL COMO FUNDAMENTO DAS AÇÕES ANTIPOBREZA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	50
3.1 Solidariedade como elemento de realização da igualdade e do desenvolvimento como liberdade	51
3.2 Ações afirmativas: proposta teórica à compreensão dos direitos sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento	55
3.2.1 A globalização enquanto fenômeno de fomento à exclusão social.....	55
3.2.2 A efetivação dos direitos sociais como alternativa às mazelas decorrentes da nova ordem econômica.....	57
3.2.3 Ações afirmativas e a concretização da igualdade material para a realização do desenvolvimento.....	58
3.2.4 Ações afirmativas como meio de combate às desigualdades socioeconômicas	59
3.3 Direito ao Desenvolvimento: aspectos socioeconômicos do desenvolvimento humano ...	63
3.3.1 Perspectiva internacional do direito ao desenvolvimento: concreção centrada nos direitos humanos para superação das vulnerabilidades dos sujeitos sociais	66
3.3.2 Direito ao desenvolvimento como imperativo à realização da existência digna.....	68
3.4 Crescimento x desenvolvimento: insuficiência do crescimento econômico para se alcançar o objetivo de desenvolvimento	69
3.4.1 A perspectiva de Amartya Sen para a construção do Desenvolvimento como Liberdade	71
3.4.2 Pobreza e questão social: desenvolvimento como condição e instrumento imprescindível para a realização dos objetivos da República brasileira	73
3.4.3 Desenvolvimento na ordem jurídica brasileira.....	74

3.4.4 Crescimento econômico como instrumento do desenvolvimento para a gestão das oportunidades socioeconômicas	76
3.5 Pobreza e desenvolvimento: acesso aos direitos sociais e superação da condição de vulnerabilidade como instrumento do desenvolvimento	78
3.5.1 Cidadania e solidariedade social enquanto instrumentos de realização dos direitos sociais para oportunizar igualdade material	81
3.5.2 A pobreza como violação dos direitos humanos: Ações antipobreza para a promoção do desenvolvimento	82

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL: CIDADANIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE COMO GARANTIA DE REALIZAÇÃO DE EXISTÊNCIA DIGNA

4.1 Breves reflexões acerca do valor liberdade enquanto parâmetro de efetivação do desenvolvimento socioeconômico	88
4.1.1 Liberdade econômica e cidadania: a (des)igualdade como elemento definidor das liberdades	89
4.1.2 Cidadania social: a efetivação dos direitos socioeconômicos como pressuposto para o desenvolvimento como liberdade	92
4.1.3 Pobreza no Brasil: a luta pela liberdade enquanto parâmetro de desenvolvimento	94
4.2 O papel da atuação Estatal na promoção do desenvolvimento: políticas públicas e a concretização dos direitos sociais	97
4.2.1 A compreensão das políticas públicas e o seu papel na realização do desenvolvimento	98
4.2.2 Políticas públicas enquanto instrumento de realização dos direitos sociais	100
4.2.3 Atuação do Poder Público para a concretização do programa constitucional de desenvolvimento socioeconômico	102
4.3 Políticas públicas para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza	105
4.3.1 Políticas econômicas: forças contraditórias na propulsão dos direitos humanos socioeconômicos	105
4.3.2 Operacionalização das políticas públicas antipobreza: princípio da eficiência na concentração de esforços para o atingimento dos objetivos do Estado de Bem Estar Social	109
4.4 Políticas públicas antipobreza: políticas sociais do Estado brasileiro para o combate à miséria	112
4.4.1 Instrumentos estatais para a realização do objetivo de desenvolvimento: políticas sociais e o seu papel de promotor do bem estar	113

5 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA

5.1 Eficácia e efetividade das políticas sociais para do desenvolvimento socioeconômico: o Programa Bolsa Família	120
5.1.1 Programas de transferência de renda: uma alternativa no combate à pobreza e às mazelas sociais	121
5.1.2 Programas de transferência de renda no Brasil: o Bolsa Família e as ações do Estado brasileiro para a proteção social	122
5.2 Visão geral da política social brasileira de combate à fome: Programa Bolsa Família	125
5.2.1 Aspectos gerais da política social brasileira de combate à pobreza: Programa Bolsa Família	126
5.2.2 Programa Bolsa Família como meio de promoção do mínimo existencial	129
5.2.3 Bolsa Família: instrumento de inserção socioeconômica	131

5.3 Inserção constitucional do Programa Bolsa Família: solidificação da assistência social enquanto corolário do direito ao desenvolvimento – benefício pecuniário e programas complementares	133
5.3.1 Benefícios do Programa Bolsa Família: garantia de renda como instrumento de inserção econômica.....	135
5.3.1.1 Benefícios pecuniários do Programa Bolsa Família.....	137
5.3.2 Programas complementares: ações do Poder Público para garantia da inclusão social para geração de emprego renda e educação como instrumentos de cidadania.....	138
5.3.2.1 Programa complementar do Município de João Pessoa-PB: Programa Municipal Bolsa Universidade (PMJUni).....	140
5.4 Condicionalidades do Programa Bolsa Família para a efetivação da justiça social: direitos sociais como instrumentos de realização do desenvolvimento social	141
5.4.1 Dignidade e liberdade: condicionalidades do Bolsa Família enquanto instrumentos para a ampliação das possibilidades de exercício da liberdade real e do desenvolvimento.....	143
5.4.2 Ações do Programa Bolsa Família para a efetivação da justiça social: reflexões acerca das condicionalidades do PBF.....	147
5.4.2.1 Condicionalidades ligadas à saúde	148
5.4.2.2 Condicionalidades ligadas à educação	149
5.4.2.2.1 O papel da educação na formação da cidadania.....	151
5.5 Novas perspectivas dos programas sociais brasileiros: construção do desenvolvimento e da cidadania	154
5.5.1 Novas perspectivas das políticas sociais brasileiras para a erradicação da miséria	155
5.5.1.1 Plano Brasil sem Miséria.....	156
6 CONCLUSÃO.....	161
REFERÊNCIAS	166

1 INTRODUÇÃO

O favorecimento ao desenvolvimento por intermédio das políticas públicas é questão pontual nas discussões das diversas áreas das ciências sociais aplicadas, em especial, na Ciência do Direito. Isto porque se tornam relevantes as pesquisas nas quais se toma em consideração o crescimento econômico, sem abrir mão da necessidade de tornar eficazes as normas jurídicas constitucionais que prevêm os direitos sociais tudo para a promoção do desenvolvimento socioeconômico fomentado pelas políticas sociais.

Como forma de alcançar a efetivação das previsões constitucionais, surge uma série de programas, projetos e atos, cujo objetivo é o de minorar as mazelas sociais, à medida que visa, por exemplo, a distribuição mínima de renda, com o fulcro de promover a justiça social. Na consecução dos referidos programas, por óbvio, não se pode perder de vista a realização dos princípios constitucionais da redução das desigualdades regionais e sociais e da erradicação da pobreza e marginalização.

Por se entender que é dever do Poder Público estabelecer projetos de desenvolvimento, com vistas a reduzir as desigualdades na distribuição da renda e promover incentivos econômicos, surge, a partir de 1990, uma série de programas sociais assistenciais com a finalidade de alterar a situação de exclusão social e miséria no Brasil. Nesse contexto de assistência social aos mais pobres, surge, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), a fim de reunir outros programas assistenciais já existentes à época (como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, PETI) e fortalecer a política de redistribuição de renda como alternativa à superação da pobreza e extrema pobreza.

Paralelamente ao surgimento dos programas sociais de assistência aos mais pobres é reforçado o papel social do Estado de Bem Estar Social preocupado com o desenvolvimento socioeconômico viabilizado por meio das práticas das ações sociais (hodiernamente, com o PBF), com a efetivação dos direitos sociais, pela distribuição dos benefícios pecuniários e pela exigência do cumprimento das contrapartidas, no intuito da promoção da justiça social e do fomento aos serviços sociais essenciais.

Diante do papel econômico estabelecido pela distribuição de renda, muitos questionamentos podem ser levantados, tendo em conta a situação das pessoas beneficiárias do programa Bolsa Família. Nesta senda, levanta-se o seguinte problema a ser enfrentado: - É possível afirmar que as classes menos favorecidas têm, no mínimo existencial propiciado pelo Estado, um meio para a construção de uma sociedade menos desigual e com maiores

condições de promover a quebra do ciclo de marginalização direcionada para o desenvolvimento?

Muitas circunstâncias estão envolvidas e reclamam a necessária participação do Estado na promoção da justiça social. Nessa perspectiva (de distribuição de renda, nos moldes do PBF), passa-se a configurar um processo de atuação que faculta o mínimo de desenvolvimento socioeconômico às populações carentes para a efetivação das liberdades reais que se acostam ao desenvolvimento.

Sabe-se que as políticas públicas devem ser priorizadas no sentido de efetivar o enfrentamento da realidade de exclusão social na qual sucumbem cerca de trinta (30) milhões de brasileiros, isto porque as políticas de assistência aos desamparados devem estar interligadas com outras políticas setoriais igualmente importantes, tais como a educação, a saúde e a segurança pública, sob pena de se tornarem ineficientes.

É a partir dos benefícios concedidos pelo Bolsa Família que muitas famílias conseguem, em regiões mais pobres, manter o seu sustento. É também através da forma como as políticas sociais de enfrentamento da pobreza são direcionadas à proteção e à promoção do bem estar dessas pessoas que se possibilita, embora com opções de acesso a bens de consumo de maneira reduzida, o seu “desenvolvimento como liberdade”.

Nessa medida, pode-se intentar a identificação do impacto das ações sociais estatais nas liberdades substanciais dos seus beneficiários, sob a perspectiva do desenvolvimento socioeconômico ditado pela teoria do desenvolvimento como liberdade, preconizada por Amartya Sen, para a efetivação dos objetivos da República brasileira, expressos no artigo 3.º da Constituição Federal, que se coadunam aos preceitos firmados na Declaração sobre o Desenvolvimento de 1986.

A noção de justiça social, principalmente em face das necessidades das pessoas mais carentes, abrange a redução das desigualdades socioeconômicas, ocasião em que favorece o aumento do nível de renda das massas, possibilitando, assim, que um número cada vez maior de beneficiários tenha acesso ao mínimo de bens para o seu consumo, especialmente aqueles necessários à sobrevivência.

Desse modo, pode-se identificar a correlação entre a garantia dos direitos humanos socioeconômicos, fundamentais para a promoção das condições mínimas que conduzem ao resgate do sentimento de dignidade, com as atribuições do Estado de Bem Estar Social, pela implementação da cidadania social, fundamento da democracia e dos ditames da justiça social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

De outro lado, o Poder Público não se deve quedar omissos ante a necessidade de realização de direitos e garantias da pessoa humana, no que concerne à valorização do desenvolvimento e à implementação de liberdades substanciais como garantia de segurança. Esses esforços devem ser aplicados também na adoção ou no aperfeiçoamento de políticas de desenvolvimento econômico e social que sejam encaradas como ações afirmativas para a garantia de igualdade de oportunidades para as pessoas pobres.

A essa evidência, percebe-se o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que pode contribuir para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações. O valor constitucional da justiça social está pautado na tentativa de se corrigirem as grandes distorções que ocorrem na sociedade, arrefecendo diferenças entre as classes que a constituem, favorecendo os mais vulneráveis.

Destarte, cabe ao Estado a obrigação de implementar medidas voltadas à realização de políticas sociais. E é justamente no cumprimento desta atribuição, especificamente, que encontra respaldo a legitimação do PBF, como ferramenta de realização dos direitos sociais e econômicos através da demanda do Estado para a adoção de meios eficazes à garantia, à ampliação, à efetivação e à melhoria das condições de exercício destes direitos.

Essas prestações se revelam como parcela mínima de saúde, educação, moradia, assistência social e renda a que todo homem deve ter acesso. Desta maneira, é forçoso reconhecer que para se tornar efetivo o sentimento de dignidade entre as pessoas, o Estado deve ofertar o mínimo (existencial) social, para garantir que todas as pessoas tenham uma existência condigna.

A essa altura, deve-se corroborar o entendimento de que as liberdades e o desenvolvimento social podem ser conjugados com políticas, projetos e ações de desenvolvimento econômico, em que o Estado tem participação decisiva, em nome da redução das desigualdades sociais e regionais e da erradicação da pobreza e marginalização, através do fomento ao mínimo acesso às oportunidades que se abrem aos carentes que vivem, em sua imensa maioria, mergulhados num estado de extrema pobreza.

O que se pretende identificar, entretanto, é que, a partir das oportunidades sociais e facilidades econômicas proporcionadas pela distribuição direta de renda, de um modo ou de outro, a justiça social é fomentada. À vista dessa realidade, conforme traçado no objetivo geral da pesquisa, é preciso responder a questão que gravita em torno do desenvolvimento socioeconômico com a implantação dos programas sociais brasileiros nos moldes de realização de um mínimo de direitos que proporcionam cidadania e desenvolvimento.

Desse modo, será utilizado o método dedutivo como método de abordagem, tendo em vista que se partirá da pressuposição mais ampla de realização dos direitos socioeconômicos pela atuação estatal, com o intuito de se efetivarem os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil, plasmados no artigo 3º, através, eminentemente, do programa social Bolsa Família. Serão manejados ainda os métodos de procedimento seguintes: histórico (tendo em vista que para a análise jurídica dos programas sociais no Brasil se faz necessário o delineamento da sociedade brasileira e a forma como ele se apresenta para a efetivação dos direitos sociais) e monográfico (com a análise de aspectos específicos voltados à implementação dos programas sociais no Brasil, com a avaliação crítica das discussões acadêmicas, políticas e sociais em torno dos impactos e mudanças socioeconômicas pontuais na vida dos cidadãos brasileiros); a partir da técnica de pesquisa documental indireta, eminentemente, pela pesquisa bibliográfica.

O trabalho está alicerçado na seguinte estrutura: no primeiro capítulo será tratada a eficácia dos preceitos constitucionais de desenvolvimento, justiça social e redução das desigualdades à promoção da dignidade humana enquanto princípios-objetivos insertos na ordem constitucional brasileira e que, por terem essa acepção especial, devem ser colocados em prática.

Será abordada ainda a questão da aplicação e da interpretação dos princípios-objetivos ligados à erradicação da pobreza e da marginalização como responsabilidade e objetivo do Estado brasileiro tendentes a proporcionar um ambiente social e economicamente capaz de gerar a emancipação.

No segundo capítulo será avaliado o princípio da solidariedade como corolário do valor justiça social, fundamento da República Federativa do Brasil e suporte primordial das ações estatais antipobreza para a promoção do desenvolvimento social e econômico, além dos elementos decorrentes da conformação axiológica do valor solidariedade.

Nessa esteira, serão tratados fundamentos teóricos relacionados às ações afirmativas do Estado brasileiro que condicionam o direito ao desenvolvimento na perspectiva do acesso às liberdades materiais, que geram oportunidades socioeconômicas enquanto instrumentos de realização dos direitos sociais para oportunizar igualdade material, a partir da eficácia da cidadania e da solidariedade social.

No terceiro capítulo serão avaliadas as políticas públicas sociais e a sua eficiência enquanto instrumentos tendentes à realização da justiça social, da cidadania social e, portanto, do “desenvolvimento como liberdade”, como garantia de realização de existência digna para

todos os cidadãos e, especialmente, para aqueles beneficiários das políticas sociais assistenciais do governo.

Serão analisados, ainda, a compreensão das políticas públicas e o seu papel na realização do desenvolvimento, a partir da eficácia dos direitos sociais para a concretização do programa constitucional de desenvolvimento socioeconômico, a redução das desigualdades e a erradicação da pobreza fator propulsor dos direitos humanos socioeconômicos.

No quarto e último capítulo será avaliado o Programa Bolsa Família como principal política assistencial brasileira. Proceder-se-á à análise da proteção social no combate à pobreza e os impactos das ações do Poder Público no desenvolvimento socioeconômico da população pobre brasileira, bem como as novas perspectivas dos programas sociais brasileiros para a construção do desenvolvimento e da cidadania.

Pretende-se ainda realizar a abordagem da assistência social enquanto ferramenta que tenciona, no caso do Brasil, a promoção do direito ao desenvolvimento a partir da implementação de programas sociais, e as novas perspectivas de políticas públicas, voltadas à construção do desenvolvimento e da cidadania, alicerçados no objetivo maior de erradicação da miséria.

2 EFICÁCIA DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: JUSTIÇA SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES À PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

As formulações jurídicas realizadas pelo legislador constitucional para reger a seara socioeconômica, em especial, os fatores determinantes à consecução dos objetivos constitucionais para a efetivação dos seus preceitos é que conferem legitimidade às ações estatais para a promoção do desenvolvimento, possibilitando a reflexão mais aprofundada acerca das políticas e ações que permitem a conformação da realidade às normas constitucionais que prescrevem o desenvolvimento como meio e objetivo a ser alcançado pela atuação do Estado.

Consoante a lição de Aristóteles (2006, p. 7), o Estado é a parceria firmada entre as pessoas (cidadãos), tendo em vista algum bem ou valor (já que toda ação humana tem em vista algum objetivo). Depreende-se, inclusive da definição de Estado, que não apenas os elementos território, população e governo soberano, fazem parte desta compreensão (AZAMBUJA, 2003, p. 17-18). É imanente à perspectiva de Estado que este detenha objetivos (uma utopia, um desejo, um ideal) a serem alcançados.

Os fundamentos e os objetivos¹ da República Federativa do Brasil são os “alicerces através dos quais toda ação estatal ou não estatal deve ter por base” (SCAFF, 2007, p. 3-4), os fundamentos – dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – são o ponto de partida e os objetivos que indicam o ponto de chegada e o destino a ser alcançado pela sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, afirma-se a importância da compreensão dos princípios jurídicos, notadamente na esfera econômica da constituição, por se vislumbrar na aplicação das normas jurídicas a necessidade de sua adequação para orientar a ordem econômica² a partir dos preceitos fundamentais adequados ao bem estar da pessoa humana, de conformidade com os

¹ 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.

² 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: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. Parágrafo Único: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

objetivos da Carta Constitucional de 1988, e assim, essa adequação passa a figurar como fator primordial à consecução dos objetivos da sociedade.

Conforme preconiza Canotilho (2002, p. 391), a Constituição pressupõe que o Estado seja um “Estado de Bem Estar Social” criador de bens coletivos, fornecedor de prestações e promotor de justiça social e não um “Estado Mínimo” que garante apenas a ordem pautada em direitos individuais e na propriedade.

A abrangência da compreensão humana do direito sob a perspectiva de efetivação dos direitos sociais exige que sejam considerados fatores jurídicos que influenciam diretamente a situação socioeconômica da pessoa humana, a fim de se justificar a implementação das políticas econômicas que considerem a situação de grande parte da população brasileira, de modo a contribuir com a reversão do quadro de miséria cotidianamente denunciado pelos meios de comunicação de massa, bem como pelos organismos internacionais e nacionais³.

Adere-se à assertiva de que o Estado pode atuar nas relações socioeconômicas, para regular subsidiariamente a economia, mas de forma específica, intervir na emancipação da pessoa humana, sujeita às carências, razão pela qual, invariavelmente, o direito (através da sua aplicação, em especial, pelas políticas públicas) deve adotar medidas para tentar suprir.

Consoante as reflexões de Chauí, uma carência é

[...] uma falta também particular ou específica que desemboca numa demanda também particular ou específica, não conseguindo generalizar-se nem universalizar-se. [...] Em outras palavras, privilégios e carências determinam a desigualdade econômica, social e política, contrariando o princípio democrático da igualdade, de sorte que a passagem das carências dispersas em interesses comuns e destes aos direitos é a luta pela igualdade. Avaliamos o alcance da cidadania popular quando tem força para desfazer privilégios, seja porque os faz passar a interesses comuns, seja porque os faz perder legitimidade diante dos direitos e também quando tem força para fazer carências passarem a condição de interesses comuns e, destes, a direitos universais (CHAUI, 2007, p. 353).

Há de se observar que nem de longe, a carência material é problema para o desenvolvimento e ao atingimento dos objetivos constitucionais; o combate aos problemas de inclusão e disponibilidade de acesso aos direitos, a carência de oportunidades, é desafio muito maior, isto porque, a integração política é tão importante quanto a integração econômica da pessoa humana para o desenvolvimento bem sucedido (PNUD, 2002, p. 5).

³ Para a Análise Econômica do Direito, o que justifica a intervenção estatal na economia são as falhas de mercado que perpetuam as falhas sociais, com o objetivo único de supri-las ou neutralizá-las, para que se tenham os melhores resultados em eficiência na solução dos problemas socioeconômicos que afligem o Estado (FORGIONI, 2006, p. 426)

Permanece a necessidade de que os direitos expressos nos textos legislativos sejam também efetivados e exigidos na realidade social, em especial, quando sejam violados ou não reconhecidos, já que não é a simples definição legal que será capaz de alterar a realidade, mas apenas a realização concreta de cada um dos preceitos consagrados no ordenamento jurídico que fará com que as carências sociais e econômicas sejam eliminadas e que sejam realizados de maneira plena os preceitos de solidariedade, justiça social e igualdade, que se conjugam, de forma consistente, em desenvolvimento social e econômico.

A ponderação acerca de determinados aspectos da realização socioeconômica em prol da justiça social liga-se, fundamentalmente, ao reconhecimento de igualização constitucional dos sujeitos sociais enquanto resposta positiva às determinações insertas na ordem econômica, com o intuito de favorecer sobremaneira o desenvolvimento humano. Desse modo, essa temática apresenta-se como questão pontual perante a máxima carga de eficácia que devem ter as normas constitucionais, segundo as ações concretas voltadas à realização prática dos direitos fundamentais nas políticas socioeconômicas.

2.1 Princípios constitucionais ligados à efetivação da justiça social: visão geral de seu conceito, conteúdo e eficácia

A ordem jurídica brasileira é conformada para que se promova uma adequação a partir da ordem econômica constitucional, não apenas do controle das relações econômicas, mas também de toda a conjuntura social que possibilita, dentro da organização e estruturação do Estado, a abrangência dos programas e políticas sociais indispensáveis para o desenvolvimento pleno da pessoa humana.

O direito é formulação social que visa à emancipação da sociedade e promove, através de seus regulamentos, o direcionamento das políticas sociais e econômicas. A este respeito, pode-se afirmar que a norma jurídica é mais do que simples compilação de vontades para defesa do presente: é, na realidade, esboço para o futuro, antecipando o porvir que está plasmado na política legislativa que o formulou, mas que deve manter a ideia de concretização de justiça, tendo a pessoa humana como fonte de todos os valores (REALE, 2010, p. 67).

Como observado por Grau (2005, p. 83), a ordem econômica brasileira define e

orienta a construção de garantias sociais firmadas nos princípios inseridos no seu texto constitucional. Desse modo, seria impossível, considerada a ordem jurídica brasileira vigente, atuar contrariamente à proteção social que se impõe, de maneira imperiosa, ante a necessidade de atuação governamental imposta pela Constituição Federal para garantia do valor dignidade humana.

Entretanto, não é apenas o conjunto positivado de normas que irá abarcar todos os comandos postos do direito. Há valores (implícitos ou expressos na norma jurídica) que transcendem a normatização, de modo a enriquecer e dar ensejo à percepção jurídica, revelando o aspecto axiológico que detém no ordenamento (conjunto estruturado de preceitos direcionados para a promoção da ordem, da paz social e da justiça), com o escopo de resolver as possíveis limitações das regras (TOLEDO, 2004, p. 7) e que são o suporte mais firme para se buscar a efetividade das ações que têm a pessoa humana como centro das decisões e das políticas públicas.

Legitima-se o esforço da ordem econômica para o controle do setor econômico da vida humana, de maneira correlata aos outros inúmeros aspectos indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana, mas sempre no sentido de possibilitar a manutenção do controle social e a promoção de todos os objetivos e anseios indispensáveis à plena realização da pessoa humana (ANDRADE, 1987, p. 319).

É compreensível que se assimile, conforme assevera Carlyle (1982, p. 255) que a “posse dos direitos” não está ligada à efetivação desses direitos⁴, já que a pessoa humana é titular de prerrogativas em virtude de sua personalidade, enquanto ser de razão, e este é o fundamento da igualdade que deve ser promovida; e, para a efetivação dos direitos depende que haja a intervenção, o amparo e a proteção do sistema legal e coativo do Estado.

⁴ Coaduna-se com o que afirma Arendt (2007, p. 330), no sentido de que os direitos humanos não são simplesmente uma quimera imanente a natureza humana (direito natural). Os direitos são na realidade uma construção histórica direcionada à natureza do homem e que propicia o “direito de ter direitos”. Desta forma é que se compreende a evolução constante e sempre no sentido de ampliação e melhora da concepção das prerrogativas dispostas no ordenamento jurídico, compreendidas como instrumento para efetivação da cidadania (direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, além, dos tradicionais direitos civis e políticos).

2.1.1 Breves reflexões acerca de princípios e regras jurídicas: diferenciação necessária à compreensão da aplicação e interpretação dos objetivos de bem estar e desenvolvimento

Cabe inicialmente lembrar que há entre as regras e princípios apenas divisão qualitativa, tendo entre si apenas a diferenciação de caráter lógico, quanto aos graus de generalidade, abstração ou de fundamentalidade.

Os juristas têm realizado a distinção entre princípios e regras, de maneira a aprofundar a reflexão acerca da efetividade e eficácia de seus conteúdos. Em sua teoria principiológica, Alexy (2011) afirma que as regras se esgotam em si mesmas, na medida em que descrevem o que se deve (se pode) – ou não – fazer em determinadas situações. Já os princípios são constitutivos da ordem jurídica que revelam os valores e critérios de orientação na aplicação das regras a situações concretas.

As disposições legislativas (regras jurídicas) são partes construtivas do ordenamento jurídico que detêm os caracteres da congruência, coerência e sistematicidade. Nessa perspectiva, o intérprete da norma jurídica tem a possibilidade de retirar delas, mediante os processos hermenêuticos (criativos e intelectuais), o seu sentido e alcance.

Os princípios jurídicos são toda construção jurídica composta de normas dispostas pelo legislador e que fundam bases para direcionar a aplicação, interpretação e criação do direito, permitindo, muitas vezes, que se mantenham as qualidades de coerência e congruência do ordenamento jurídico (DWORKIN, 2005, p. 40).

Os princípios têm maior grau de abstração e generalidade do que as simples regras jurídicas e, por sua colocação destacada do ordenamento jurídico, são formulados de maneira vaga e indeterminada, constituindo espaços livres para a complementação e desenvolvimento do sistema normativo ulterior (CANOTILHO, 2002, p. 51).

À medida que as regras são normas jurídicas imediatamente descritivas, estabelecendo imposições, faculdades e vedações através da descrição de condutas a serem adotadas, os princípios são normas finalísticas, que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos, cuja característica primordial é a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que característica dianteira das regras é a previsão do comportamento (ÁVILA, 2008, p. 71).

Com efeito, pode-se depreender que a conformação da constituição (axiológica e teleológica) à realidade exige necessariamente que seja colocado em prática, de maneira

imediate, o conteúdo jurídico dos princípios orientadores da ordem jurídica brasileira, de conformidade com o esposado por Medauar, da seguinte maneira:

Menos duvidosa parece hoje a afirmação do caráter normativo dos princípios. Durante muito tempo predominou, quanto aos princípios, a visão de sua natureza programática ou a visão de que só expressavam uma tendência. Mesmo se deu com os direitos fundamentais, vistos sob este prisma, necessitando de intermediação da lei (que muitas vezes não se editava) para obter efetividade. Quanto a estes, a Constituição de 1988, no art. 5º, § 1º, determina a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. [...] seria o caso de afirmar: se vários direitos e garantias são vistos, simultaneamente como princípios, a estes se estende o dispositivo, tendo aplicação imediata (MEDAUAR, 2010, p. 105).

Para Secco (2009, p. 299), os princípios jurídicos são conceituados como a “essencialidade do direito”, de onde são retirados os “postulados que servirão de suporte à regulamentação da sociedade sob o aspecto jurídico, fixando os padrões e orientando os preceitos que serão traduzidos pela legislação”. Na mesma esteira, Reale (2010, p. 304-305) destaca que os princípios “condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico”, cobrindo tanto o “campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática”.

Os princípios jurídicos⁵ são fontes do direito e se colocam de maneira tão difusa dentro dos inúmeros sistemas jurídicos que é difícil a sua especificação; entretanto, as suas características são comuns e, por isso mesmo, faz com que cresça a sua força persuasiva. Nesse sentido global, pode-se aduzir que os princípios são responsáveis pela imperatividade total do sistema, sendo metalinguagem das demais fontes do direito, em especial da legislação, do costume e da jurisprudência (FERRAZ JUNIOR, 2008, p. 280).

Os princípios têm assumido o protagonismo hermenêutico tanto em decorrência da sua generalidade ante os fatos, o que amplia de modo considerável o seu campo de atuação, quanto em razão da sua maior perenidade quanto a carga valorativa agregada, que possibilita a extração de sentidos da norma cada vez mais atuais e mais duráveis no tempo (GONÇALVES, 2010, p. 72).

As regras⁶, a seu turno, colocam-se simplesmente na esfera das determinações, o que

⁵ Ferraz Junior (2008, p. 213) destaca que os princípios gerais do direito são reminiscência do direito natural como fonte do direito, fazendo parte da estrutura do sistema jurídico, não como simples regras, mas como base onde sobrepousa todo o Direito, dizem respeito à relação entre as normas do sistema ao qual conferem coesão (como bem lembra, os princípios gerais do direito podem ou não compor o “repertório” de normas do sistema, ou seja, podem ser implícitos ou explicitamente colocados como regras do direito positivado).

⁶ A regra jurídica é resultado da coalizão das forças de vários grupos sociais, que adquire qualidades nebulosas e muitas vezes egoísticas, evidenciando a necessidade premente de que se submeta a produção normativa a um controle que tome em consideração os princípios de justiça. Isto porque, as leis encontram limites nos contornos

as enquadra dentro da possibilidade de realização fática e jurídica. De outro lado, os princípios podem ser realizados em diferentes graus, consoante as possibilidades jurídicas e fáticas (ALEXY, 2011, p. 89). Assim, ou as regras têm validade, ou não valem em sua inteireza, em dada situação e, portanto, podem não ser aplicadas, o que não acontece com os princípios.

A este respeito, assevera-se que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado da maneira mais completa e construtiva possível, dentro e além das possibilidades fáticas existentes, enquanto que as regras são normas que podem ser cumpridas ou não, uma vez que se uma regra é válida deve ser feito apenas o que ela determina, nem mais, nem menos (ALEXY, 2011, p. 90).

O princípio da legalidade implica, portanto, a releitura, que compreende a justaposição entre normas-regras e normas-princípios. Antes, a legalidade era vislumbrada sob o ponto de vista estritamente formal. Atualmente, ela assume conteúdo eminentemente substancial, pois requer a conformação da regra jurídica não apenas à Constituição, mas também aos direitos humanos, o que evidencia a nova teoria principiológica que compreende a superioridade axiológica dos princípios ante as regras jurídicas.

O Estado adota, na sua ampla atuação, as normas principiológicas, tudo para atingir os objetivos de bem estar, dentre as quais a realização do desenvolvimento se torna objeto de destaque na sua atuação. Os princípios orientam concretamente a ação estatal fomentando tanto a prestação jurídica (decisão judicial) como as prestações fáticas (operacionalização de políticas públicas) o que impescinde o valor atribuído à realidade e às regras pelos princípios, no sentido de realização de desenvolvimento, como proposto na ordem constitucional.

2.1.2 Princípio jurídico do desenvolvimento como elemento fundante e determinante para a construção axiológica e teleológica da ordem jurídica brasileira

O desenvolvimento surge na Constituição brasileira desde o preâmbulo, sendo listado como um dos pilares sobre o qual se sustenta e se institui o Estado Democrático de Direito brasileiro. Avessos a qualquer tipo de discussão acerca da normatividade do preâmbulo

dos princípios constitucionais, dependendo ainda da sua conformação com os direitos humanos, impondo-se de maneira construtiva e evolutiva ante a compreensão de legalidade (MARINONI, 2010, p. 45).

brasileiro, podemos cingir a discussão a partir da carga valorativa que as palavras desempenham nessa parte do texto constitucional.

Indiscutivelmente, a base do Estado brasileiro passa pela busca incessante do desenvolvimento, da consolidação dos mecanismos que podem disseminá-lo e dos processos que são dele decorrentes. O desenvolvimento como proposta de Estado em que o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, a igualdade e a justiça são valores supremos de uma sociedade fraterna (poder-se-ia dizer solidária) e pluralista é elemento essencial para se compreender as escolhas feitas pelo Estado brasileiro no sentido de propostas e ações desenvolvidas para a concretização dos preceitos constitucionais.

Os princípios assumem postos diversos de atuação e importância em cada uma das esferas de atuação e concretização do direito, seja no controle de constitucionalidade, na atividade hermenêutica, ou no suprimento de lacunas, quando da ausência de regras específicas. No constitucionalismo contemporâneo, os princípios vão além dessa função complementar ou supletiva, funcionando como as razões para a atuação estatal e ampliando o âmbito de proteção do cidadão (ALEXY, 2011, p. 105).

Em razão da ampla abrangência que possuem os princípios afirmados na Carta Maior brasileira, e como proposta de Estado que se pretende construir no Brasil, desde 1988, o desenvolvimento é também objetivo constitucional sempre inacabado e em processo constante de realização. Sob o escopo de se concretizar mudanças profundas na realidade social brasileira, o desenvolvimento, foi colocado com um dos fins, “ainda que utópico”, do Estado brasileiro (RISTER, 2007, p. 218).

Sendo assim, a parceria entre as pessoas em torno de objetivos, através da organização estatal é, na realidade, uma junção de forças sociais e econômicas para atingir o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores da sociedade. Logo, o desenvolvimento é o princípio que condensa de maneira mais clara a carga axiológica e teleológica de todos os demais preceitos citados.

A Carta Cidadã de 1988 fez do Estado brasileiro o Estado Constitucional cujos valores primordiais são assentados na democracia e nos direitos fundamentais, com o desenho teórico de respeito à liberdade e à cidadania⁷ dos atores sociais que promoveram a sua

⁷ Os direitos humanos não podem ficar restritos à sua validade formal, considerando sua efetividade, bem como análise do conhecimento e das imagens formadas pelos sujeitos sociais destinatários do sentimento de civilidade, da integração das pessoas em uma comunidade e da extensão da cidadania a todos os seus integrantes. Tendo em vista a compreensão plena de efetivação dos direitos elencados na Constituição Federal, se pode reconhecer que cidadania é “[...] a condição da pessoa humana quanto a um conjunto de princípios, direitos e obrigações que o Estado-nação reconhece (política e juridicamente) como próprios de sua coletividade, sem que isso signifique bem-estar ou autoritarismo governamental, pois deve sinalizar as conquistas e o dinamismo de um povo, num

formulação (BONAVIDES, 1998, p. 11). Quando se compreende esta necessidade de conformação da cidadania dentro da realidade socioeconômica atual, depreende-se que há a necessidade incessante de se fomentar e promover o desenvolvimento, condição real de efetivação da cidadania que deve ser a todo custo efetivada para a promoção do bem estar e da justiça social.

Mesmo não se possibilitando a efetivação do desenvolvimento e daqueles passos necessários à sua consecução de maneira imediata, não se deixa de aplicar o seu conteúdo. O princípio de realização do desenvolvimento socioeconômico vai, paulatinamente, sendo realizado, na ordem constitucional brasileira, a cada ação estatal que é nesse sentido direcionada.

O desenvolvimento, em conjunto com outros princípios jurídicos, em especial os ligados a ordem econômica, são de realização necessária para que se efetive de maneira plena a cidadania e o despertar do sentimento de dignidade da pessoa humana. Sendo assim, erradicar a pobreza, eliminar as desigualdades regionais e sociais é imperativo para que se alcancem os demais objetivos almejados pelo Estado e pela sociedade brasileira.

É o que Hesse (1991), contemporaneamente, denomina força normativa da Constituição, que obviamente não dispensa a conformação das regras aos princípios constitucionais e ocorre pela atuação estatal em seus variados âmbitos de atuação (em especial na jurisdição, mas também com a mesma importância na atuação da Administração Pública).

A doutrina democrática do Estado de Bem Estar Social⁸ não se satisfaz com

determinado contexto histórico” (D’ANGELES, 2007, p. 404). Desse modo, cidadania é algo muito mais complexo do que a simples compreensão albergada sob o tema dos direitos civis e políticos, devendo ser realizada em cada ação estatal voltada para a efetivação dos ditames de justiça social e da concretização do desenvolvimento.

⁸ Mesmo durante a vigência do padrão intervencionista do Estado brasileiro, não se chegou a construir um Estado de Bem Estar Social, pautado na cidadania. A compreensão atual de Estado é muito mais complexa do que se pode pretender descrever, na realidade as funções do Estado se imbricaram de tal modo que a sua abrangência perpassa quaisquer classificações levadas a intento na perspectiva atual. Entretanto, para facilitar a compreensão de Estado abordada na seara deste trabalho pode-se afirmar, de conformidade com Azevedo (2000, p. 90) que “[...] o Estado de nossos dias é, frequentemente chamado de Estado do Bem Estar (*Welfare State*, *Wohlfahrtsstaat*), Estado Social (*Sozialstaat*) ou Estado Providência, em oposição ao Estado Liberal Burguês do século XIX, cuja forma, mais ou menos acabada, encontrava-se em todas as nações democráticas modernas, caracterizando por um formidável desenvolvimento dos serviços públicos (AZEVEDO, 2000, p. 90)”. A corrente do constitucionalismo dito social, que orienta as suas atenções para o modelo prospectivo e dirigente (amparado nos ensinamentos de J. J. Gomes Canotilho), sustenta que as fórmulas legislativas devem ser estabelecidas de programas objetivos e finalidades para as quais a teoria constitucional, apesar dos avanços e recursos, ainda labuta para dar concretude, seja por intermédio de uma hermenêutica concretizante, seja através de instrumentos procedimentais novos; seja, ainda, pelo reforço de uma postura garantista, sem serem discordantes entre si (MORAIS, 2002, p. 92). Apesar da alardeada crise, o Estado social ressurgiu, neste aspecto, como oportunidade de restabelecer, por assim dizer, os princípios e efeitos peculiares de uma justiça social, de modo que consta com solidificada a proeminência do bem estar geral do homem nas políticas inclusivas de emprego, dentre outros direitos sociais, como a saúde e a educação, além do devido respeito a outros direitos econômicos e culturais. Em apertada síntese, este tipo de Estado tem vistas à promoção da justiça social, afora outros valores constitucionais.

abstrações, para que se viva efetivamente a realidade democrática. Nestes Estados, os direitos civis e políticos não devem ser a expressão meramente formal da Constituição.

Para que se realize a democracia, deve-se intentar a sua concreção em todas as perspectivas sociais, a propósito de garantir a emancipação da pessoa humana com a disponibilização de potencialidades básicas, tais como alimentação, trabalho, habitação, lazer, saúde, educação, segurança e previdência social (BONAVIDES, 1998, p. 18), tudo isso como *conditio sine qua non* para a realização do desenvolvimento.

A pluralidade de sentidos dos princípios jurídicos se coloca a partir da não submissão de sua realização a hierarquizações (o que vale mais dentro da hierarquia constitucional: a realização da pessoa humana em todas as suas acepções ou a necessidade de um mercado livre de intervenções?); Alexy (2011, p. 157) construiu a teoria da ponderação dos princípios ou a regra de proporcionalidade como meio de permitir a coexistência de um princípio diante do outro, sem que um tenha que ser eliminado ou negado em abstrato⁹.

Para que a realização das potencialidades humanas seja satisfeita, alguns conflitos entre esferas jurídicas distintas ocorrem e devem ser solvidos ante a preocupação de realização da concretização dos anseios sociais, em especial da realização dos direitos humanos, pela compatibilização dos direitos sociais e econômicos e a emancipação da pessoa humana, o que congrega valores indispensáveis, bem como reflete a necessidade de inclusão social da pessoa humana (pela realização, através das políticas públicas, dos direitos sociais, culturais e econômicos, sem os quais o atingimento do desenvolvimento socioeconômico não passa de quimera).

Consoante Grau (2006, p. 137), “[...] a possibilidade de realização [dos direitos socioeconômicos e culturais] pressupõe uma autêntica transformação social” que apenas é possível diante da construção principiológica que dê força máxima às normas (princípios) constitucionais. Em face disso, assinala Alexy (2011, p. 541) que as teorias dos direitos

Para Rocha (1995, p. 129): “[...] o perfil do Estado social reside do fato de ser um Estado intervencionista em duplo sentido: por um lado, intervém na ordem econômica, seja dirigindo e planejando o desenvolvimento econômico, seja fazendo inversões nos ramos da economia considerados estratégicos; por outro lado, intervém no social, onde dispensa prestações de bens e serviços e realiza outras atividades visando à elevação do nível de vidas das populações reputadas mais carentes”.

⁹ No caso de conflito entre regras e princípios, o problema é de validade, enquanto que em casos de colisão entre princípios, a questão é de peso, então, a solução será superada, conforme o caso concreto, pela ponderação dos valores, onde o princípio de menor peso prosseguirá válido e íntegro, tendo o mesmo valor em outra situação concreta. Noutro sentido, Ávila (2008) argumenta que em muitos casos também as regras ao serem aplicadas ao caso concreto devem ser manejadas e lapidadas também mediante o processo de ponderação, tomando-se em consideração as circunstâncias fáticas da aplicação da norma jurídica utilizada como paradigma. De modo complementar a essa posição, Silva (2003, p. 617) afirma que o que vai conduzir ao processo de ponderação da norma jurídica é o próprio processo hermenêutico, no qual a distinção normativa (regra ou princípio) decorrerá da tarefa do intérprete de interpretar e não da prescrição legislativa.

fundamentais podem ser formuladas não apenas como teorias dos princípios, mas como teorias dos valores, ou como teorias gerais dos direitos fundamentais que devem ter máxima realização.

Obviamente, os direitos socioeconômicos que convergem na realização do direito ao desenvolvimento se efetivam dentro dessa perspectiva de concretização plena que exige do Estado uma atuação comprometida, contínua e responsável, no sentido de sua integral realização.

O grande desafio, para a apreensão dos valores principiológicos, especialmente, das estruturas públicas vigentes, é a efetiva contribuição dos princípios fundamentais do Estado brasileiro para que o desenvolvimento da sociedade se realize integralmente para todos. Essas são as considerações da doutrina lusitana:

[...] a medida que o Estado vai concretizando as suas responsabilidades no sentido de assegurar prestações existenciais dos cidadãos (é o fenómeno que a doutrina alemã designa por *Daseinsvorsorge*), resulta, de forma imediata, para os cidadãos: - o direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições públicas criadas pelos poderes públicos (exemplos: igual acesso a instituições de ensino, igual acesso aos serviços de saúde, igual acesso à utilização das vias e transportes públicos); - o direito de igual quota-parte às prestações de saúde, às prestações escolares, às prestações de reforma e invalidez) (CANOTILHO, 2002, p. 541-542).

Diante dessa compreensão de realização equânime dos preceitos constitucionais, a legalidade passa pela evolução de conteúdo, de modo a impor subordinação ao que é colocado na lei e também àquilo que é descrito na Constituição Federal em seus princípios expressos ou implícitos – a lei é submetida à conformação constitucional, aos seus princípios que congregam para a promoção da pessoa humana em todos os seus aspectos.

Em virtude dessa compreensão, entende-se que as normas jurídicas determinantes da redução das desigualdades regionais e sociais, da erradicação da pobreza, bem assim da realização do desenvolvimento deixam de ter o simples *status* de regra jurídica para compreender imensa carga valorativa, dotada de conteúdo positivo que exige do poder público atuação comprometida com a sua realização, para que se efetive o conteúdo jurídico do preceito isonômico.

Note-se que a efetivação do desenvolvimento pressupõe a atividade estatal que o realize, conduzindo-o, através da ampliação e readequação de sua estrutura e de seus órgãos, atuando de modo amplo e intenso para a modificação das estruturas socioeconômicas, bem como para a distribuição e descentralização da renda. O resultado disto é a integração social e política à totalidade da população, o que evidentemente se coaduna ao conteúdo jurídico do

princípio isonômico e à compreensão de justiça social e solidariedade inseridas no texto constitucional.

O direito ao desenvolvimento não dispensa a vivência plena dos direitos pelos cidadãos, ao contrário. A realização do desenvolvimento é reafirmada pela necessidade de que a desigualdade, a miséria, além dos demais problemas sociais por que passa a população brasileira, são incompatíveis com os valores de solidariedade e justiça social albergados pelo Estado brasileiro (de Bem Estar Social, Desenvolvimentista). Referidos problemas configuram verdadeiras ameaças ao projeto político, social e econômico de 1988, o que gera formas de dominação socioeconômica que devem ser rompidas pela estrutura cidadã e democrática construída no Estado Democrático de Direito brasileiro, que assentado no Texto Maior fomenta a construção de um bem estar social pautado no desenvolvimento.

Dessa forma, o projeto de Estado em processo de desenvolvimento enfrenta inúmeros desafios, como os longos períodos de desarticulação e de fortalecimento dos interesses externos na economia, o predomínio dos interesses privados em face do interesse público, além da absorção de formas de vida alheias e de estilos oligárquicos e ditatoriais a fim de forjar a opinião pública (SADER, 2010, p. 28), que terminam por fazer sucumbir, de maneira evidente, os anseios de efetivação desse mesmo desenvolvimento e da justiça social no Estado brasileiro.

É por isso que a partir da constitucionalização dos direitos sociais, econômicos e culturais, na sua amplitude máxima, vão surgir nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, uma camada de juristas que militam pelo que se pode chamar de “Direito Constitucional da Efetividade”, que passa a vislumbrar a Constituição como norma jurídica dotada de exigibilidade plena e não mero ideal irrealizável. (BINENBOJM, 2004, p. 14), traduzindo, desde logo, o conceito de que desenvolvimento é direito, mas sobretudo que sem cidadania este direito tende a permanecer letra morta (DEMO, 2003, p. 33).

Cabe ressaltar, nesse sentido, que a aplicação efetiva dos princípios que servem de base para a condução do papel socioeconômico do Estado é o maior instrumento para a concretização dos anseios da ordem jurídica brasileira e de seus objetivos, e o meio mais seguro e justo de se efetivarem o bem estar social pautado no desenvolvimento.

2.2 Fundamentos e princípios constitucionais da ordem econômica brasileira: valores, princípios, objetivos e fundamentos à efetiva plenitude do desenvolvimento social

Os objetivos e princípios não devem ser separadamente considerados, pois há relação íntima entre os princípios de natureza política do Estado brasileiro e os propósitos de cunho eminentemente econômico, que se mantêm interligados de maneira peculiar à realização da justiça social e da solidariedade, como meios à efetivação da dignidade da pessoa humana.

A estrutura organizacional do Estado brasileiro está assentada na dignidade da pessoa humana, valor supremo consagrado na Constituição Federal¹⁰. Esta primazia abre, ao Estado, a possibilidade de sua interferência no mercado e nas estruturas sociais, de modo a conduzir os seus mecanismos para a efetivação dos objetivos primordiais da ordem constitucional.

A ordem econômica brasileira, como tratada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), demonstra a preocupação do legislador constituinte em conciliar os fatores econômicos e sociais, com o objetivo de atender aos preceitos de justiça social¹¹, cujo escopo primordial é direcionar as políticas públicas para as categorias sociais mais desfavorecidas e vulneráveis, com as diretrizes da livre iniciativa econômica e do mercado, de modo a reduzir as desigualdades regionais e sociais – objetivo da República e princípio da ordem econômica brasileira (CARVALHO FILHO, 2010, p. 989).

O caráter dirigente da Carta Constitucional brasileira¹² resgata os compromissos sociais assumidos, sob o manto de uma utopia igualitária que aparentemente se choca com a proteção da livre economia de mercado e do controle dos gastos públicos, além da não intervenção estatal na ordem econômica (SOUZA NETO, 2006, p. 123).

¹⁰ O Título VI da Carta Constitucional vigente delineia o modelo capitalista de economia, consagrando os princípios da propriedade privada, bem como da livre organização empresarial entre outros de expressa referência liberal, entretanto, não descarta de pontuar a importância da realização das atividades econômicas como meio indispensável à efetivação dos ditames da justiça social, como meio de se assegurar a todos existência digna.

¹¹ Eros Grau (2005, p. 223-224), observa que o termo “justiça social” não é simplesmente uma espécie de justiça, mas efetivamente um dado ideológico que exige a superação da repartição individual do produto econômico, com o objetivo de superação das injustiças na repartição, não apenas como um imperativo moral, mas como uma exigência da política econômica do Estado. A justiça social ainda pode ser considerada condição para a vivência plena das liberdades e para o aproveitamento igualitário das oportunidades sociais (FIGUEIREDO, 2006, p. 85).

¹² A despeito das novas compreensões acerca da revisão ou rompimento do constitucionalismo dirigente, é evidente que há uma situação adequada para países como o Brasil, que a despeito de trazerem uma inúmera gama de objetivos não alcançados tem condições de resgatar as promessas que não foram cumpridas e de sustentar o Estado Democrático de Direito voltado para o bem estar social de sua população (CANOTILHO, 1996).

Entende-se que embora haja a impressão de que a ordem econômica alberga princípios contraditórios, eles convivem harmonicamente no intuito de se alcançar o desenvolvimento, de transformar uma economia capitalista relativamente imatura em um sistema socioeconômico moderno, avançado e que proteja o cidadão. Para tanto, é curial que sejam disponibilizados instrumentos adequados de transformação social (TOLEDO, 2004, p. 259), pautando-se na questão da promoção da solidariedade social.

Em decorrência de tal raciocínio, o Texto Maior concebeu os seus princípios, que isoladamente considerados, poderiam até ser vistos como contraditórios entre si, destinados a conviverem harmonicamente, dentro de uma ordem econômica utópica, que nos remete ao conceito de desenvolvimento (RISTER, 2007, p. 302), compreendido como o direito humano inalienável pelo qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, de modo que se possa a ele contribuir e dele usufruir, e pelo qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986).

As normas constitucionais enquanto programas sociais (não para o futuro, mas para o presente) devem assegurar, de conformidade com os fundamentos da ordem econômica, a valorização do trabalho humano, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (CRFB/88, art. 170) e a busca do pleno emprego (CRFB/88, art. 170, III).

Consoante Andrade (1987, p. 2), o Estado apenas como promotor da democracia clássica valoriza apenas as liberdades políticas, despreocupada de seus reflexos socioeconômicos, algo insuficiente e incompreensível de se manter nos dias atuais, em que o Estado tem o poder e o dever de participar e fomentar a construção de uma cidadania completa, instrumentalizada pela realização dos preceitos socioeconômicos e políticos voltados para a concretização do desenvolvimento.

Ao encontro destas premissas, estão as diretrizes constantes no artigo 170 da CRFB/88 que consagra os princípios da redução das desigualdades regionais, da função social da propriedade, da defesa do consumidor e da defesa do meio ambiente, expressa na finalidade da ordem econômica que é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (todos direitos individuais elevados à condição de cláusula pétrea).

A positivação expressa nos princípios constitucionais da ordem econômica deve irradiar luzes para a transformação da realidade segundo os ditames do desenvolvimento como liberdade e igualdade de oportunidades. A este respeito, Pequeno reflete acerca do distanciamento entre a realidade social brasileira e os preceitos jurídicos constitucionais:

[...] estamos longe de viver essa realidade, razão pela qual tais direitos existem teoricamente para promover a justiça e garantir que os mais fracos não sejam massacrados pelos mais fortes. Diga-me qual a sua fraqueza ou indignação que eu direi qual é o seu direito. Eis a máxima do nosso tempo (PEQUENO, 2001, p. 57)

As desigualdades sociais fazem com que surjam no Estado brasileiro duas sociedades “superpostas, mescladas, mas diversas”, onde, de um lado, encontra-se a moderna sociedade industrial, que já é a oitava economia do mundo que impressiona em alguns momentos pelo seu extraordinário dinamismo; do outro, encontra-se a “sociedade primitiva” que vive num nível de subsistência em condições de marginalidade, “ostentando padrões de pobreza e ignorância comparáveis às mais atrasadas sociedades afro-asiáticas” (IANNI, 2004, p. 106).

A ordem econômica conformada na Constituição Federal de 1988 está dotada de normas que servem de instrumento de transformação da realidade estática e individualista que impera. Estão expressos valores, princípios, objetivos e fundamentos que se colocam de maneira dirigente e dinâmica para que, manejados da maneira mais eficiente e efetiva, se possibilite a plenitude do interesse social (GRAU, 2005, p. 352).

O Estado vincula sua atuação através das políticas econômicas, que devem ser elaboradas para obedecer às regras e aos princípios constitucionais, além de serem compatíveis com a realidade que se deseja modificar, no sentido de aperfeiçoar as virtudes políticas, sociais e econômicas da pessoa humana, cuja efetividade deve ser avaliada e ampliada para que não se torne inviável, devendo, invariavelmente, ser objeto de preocupação do Poder Público (TOLEDO, 2004, p. 293).

Destaca-se que a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais são objetivos traçados na Constituição, em sua acepção dirigente, que se complementam naquilo a que se propõe, que é a promoção e garantia do desenvolvimento socioeconômico e o “rompimento do processo de subdesenvolvimento” no qual o Estado brasileiro está submerso (GRAU, 2005, p. 218).

O Estado se põe em razão do seu papel constitucional como o principal promotor do desenvolvimento, devendo atuar de conformidade com as orientações constitucionais como elemento de realização contínua e dinâmica dos objetivos constitucionais, cuja execução democrática inclui a promoção do desenvolvimento como liberdade às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

2.2.1 Justiça social: efetivação do desenvolvimento econômico e social como elemento fundante da ordem constitucional brasileira

O Estado brasileiro foi instituído pela Carta Constitucional com base no desenvolvimento e na justiça social, a fim de possibilitar a sua eficácia, pela execução das normas de política econômica primordiais na construção do Estado de Bem Estar Social.

É importante que se mencione que a eficácia das normas dos preceitos de justiça social e solidariedade, seja no aspecto jurídico, relacionado à qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos ao regular as situações fáticas, relações humanas e comportamentos, ou ainda no seu aspecto social que é observada quando da sua obediência e aplicação no plano dos fatos, representa, necessariamente, a materialização dos preceitos legais, e simboliza a aproximação o dever ser insculpido nos objetivos constitucionais e a realidade social a ser transformada (SARLET, 2004, p. 228).

Como se pode observar da realidade, a promessa constitucional de implantar uma sociedade firmada nos ditames de justiça social não vem sendo cumprida, ao contrário, o próprio Estado que deveria desempenhar o papel de condutor do processo de desenvolvimento acabar por produzir inúmeras violações.

Com efeito, a simples inserção de direitos sociais para tutelar os menos favorecidos, nem sempre tem a eficácia suficiente para reequilibrar a posição de inferioridade que os afasta do efetivo exercício das liberdades garantidas que refletem a realização dos preceitos de solidariedade e justiça social (OLIVEIRA, 1999, p. 105).

Conforme se depreende do esposado no artigo 170 da Constituição Federal, a ordem econômica brasileira tem o objetivo de se conformar aos ditames da justiça social, para se assegurar a todos existência digna, mediante a realização dos seus princípios.

A Constituição Federal assegura a livre iniciativa como pressuposto de todo o desenvolvimento da economia. Contudo, o conjunto de regras constitucionais aponta para a restrição desse princípio que, portanto, não é absoluto, mas sim relativo, sempre que algum de seus aspectos se desenvolva contrariamente aos fins socioeconômicos (SCHWARTZMAN, 2004, p. 74).

Dessa forma, a justiça social vai permeando não só a atuação do Estado através das políticas públicas claramente garantidoras ou redistributivas, mas vai também permeando as

relações sociais, principalmente da assistência social, com o seu caráter distributivo de renda e empoderamento dos direitos sociais.

Salienta Petter (2008, p. 181) que a justiça social está pautada na tentativa de se corrigirem as grandes distorções que ocorrem na sociedade, arrefecendo diferenças e distâncias entre as diversas classes que a constituem, favorecendo os mais humildes. Em outras palavras, a justiça social como fim da ordem econômica tem como principal intenção “evitar que os ricos se tornem cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres e oferecer idênticas oportunidades a todos” o que constitui variações semânticas do mesmo termo em comento.

Como valor imprescindível de realização à consecução dos objetivos constitucionais (de desenvolvimento e solidariedade) “a justiça social é indefinível na prática”, seu regime é aquele em que “cada qual possa dispor dos meios materiais para viver confortavelmente, de acordo com as exigências de sua natureza física, espiritual e política”, cuja ideia de realização “repele as desigualdades profundas entre os seres humanos, a pobreza e a miséria.” (OLIVEIRA, 1999, p. 105).

A justiça social reflete a justiça distributiva em sua essência, baseada na equidade e em imperativos de solidariedade que devem nortear a atuação estatal. A esse respeito, Valadão (1970, p. 119) assevera ser a justiça social:

[...] imperativo supremo de nossos tempos, é a justiça distributiva baseada na equidade e na caridade, valores cristãos, não somente morais, mas preceitos positivos, indeclináveis, verdadeiros imperativos da justiça superior no dizer de Santo Tomás (VALADÃO, 1970, p. 119).

Efetivar os ditames da justiça social nada mais é do que “promover no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações com o fim de conseguir *para todos melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social*” (VALADÃO, 1970, p. 135 – grifos do autor). É necessário que se afirme que não apenas o preceito, por si só, mesmo auxiliado pela eloquência axiológica e teleológica dos princípios gerais da Ciência Jurídica, enfrentará os inúmeros problemas que existem na realidade dos fatos sociais. A efetiva aplicação do preceito de justiça social, nada mais é do que a expressão e realização do desenvolvimento econômico e social que surge da necessidade de enfatizar, através de seu conteúdo que, por óbvio, não pode ficar adstrito apenas a previsão em códigos e nas várias leis existentes no Estado (VALADÃO, 1970, p. 28-33).

Para a realização do que apregoam os fundamentos da ordem jurídica brasileira é

necessário que se interpretem os princípios de igualdade, liberdade e solidariedade, de modo a se extrair os valores que incorporam as normas abrangidas pela ordem social e econômica insculpida na constituição (TOLEDO, 2004, p. 167).

A noção de justiça social, principalmente em face das necessidades básicas das pessoas mais carentes, abrange a redução das desigualdades socioeconômicas, ocasião em que favorece o aumento do nível de renda das massas, possibilitando, assim, que um número cada vez maior de beneficiários das políticas públicas do Estado tenham acesso ao mínimo de bens para o seu consumo, especialmente aqueles necessários à sobrevivência.

Para que se proporcione o desenvolvimento econômico e social é necessário que o Estado esteja presente em várias atividades humanas, antes destinadas apenas à atuação particular, como habitação, alimentação, transporte e educação. Impõe-se, para este fim, a criação de uma série de instrumentos jurídicos que se conformam com a construção de uma nova acepção do Estado de Bem Estar Social, cuja abrangência vai além dos interesses privados para a realização dos ditames da justiça social, que deve perpassar a aplicação de todos aqueles princípios elencados pela ordem constitucional brasileira.

2.3 Breves considerações acerca do princípio da igualdade: redução das desigualdades entre as pessoas como meio de promoção da justiça social e do desenvolvimento

Ainda o preâmbulo da Constituição Federal proclama que o Estado Democrático brasileiro é destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

No ordenamento constitucional, o princípio isonômico surge como valor supremo e como objetivo fundamental (para a eliminação das desigualdades). Ainda assim, o valor igualdade, ao longo de todo o texto constitucional, reaparece como direito protegido contra os possíveis opositores – sob a forma da discriminação – e como princípio regulador das relações de trabalho, das licitações públicas, das relações entre estados no cenário internacional, das diferenças entre regiões e entes federativos no cenário nacional, das relações maritais no âmbito doméstico, no acesso e permanência no ensino público, no tratamento a deficientes, no

tratamento a empresas nacionais, nos processos e procedimentos penais etc.

A realidade deve, à conta da efetivação do preceito isonômico, ser corrigida para se adequar aos princípios de justiça e aos direitos humanos socioeconômicos, não se podendo negar, jamais, a eficácia normativa e a obrigatoriedade da observância dos princípios de justiça social, firmados na proteção à igualdade.

Cabe ao jurista compreender, em primeiro lugar, a lei à luz dos princípios constitucionais e dos direitos humanos, devendo projetar a imagem de realização destes princípios na aplicação do direito e realização das políticas públicas, de modo a revelar o sentido e a força normativa da Constituição; ainda, como forma de possibilitar a efetivação do valor igualdade diante das necessidades básicas das pessoas mais vulneráveis, elemento de justificativa para a atuação positiva do Estado, no sentido de se efetivarem os seus objetivos.

É expressamente demonstrável o vínculo entre as ações desenvolvidas pelo Estado para a realização dos direitos sociais (seja com a distribuição de renda, seja com a prestação de medidas assistenciais etc.) com os princípios de solidariedade e justiça social acolhidos constitucionalmente no intuito de, como afirma Mello (2006, p. 42), promover o conteúdo jurídico do princípio da igualdade. Preliminarmente, ao tratar da igualdade, é imprescindível que se aborde, em síntese, as suas acepções: a igualdade formal e a igualdade material, no “[...] afã por fazer da igualdade o valor guia dos direitos econômicos sociais e culturais” (PÉREZ LUÑO, 2005, p. 13)¹³.

É evidente que o só fato da constatação da necessidade de equiparação entre os sujeitos não é capaz de promover a igualdade. A igualdade formal é insuficiente para a realização dos anseios de desenvolvimento e geração de oportunidades de ampliação dos benefícios desse processo, há que se intentar a igualdade material com uma busca pela igualdade “igualdade jurídica-política, preocupada não apenas com o critério material de qualificação igual para efeitos de tratamento jurídico, mas também, de outra banda, com a própria intencionalidade da norma (GONÇALVES, 2010, p. 124)”, inclusive porque todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e em direitos.

A igualdade formal, ou igualdade perante a lei, está proclamada no *caput*, artigo 5º da Constituição Federal, nos seguintes termos: “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

A igualdade perante a lei apresenta-se como exigência de generalidade, equiparação,

¹³ Tradução livre de: “[...] afan por hacer de la igualdad el valor-guia de los derechos económicos sociales y culturales” (PÉREZ LUÑO, 2005, p. 13).

diferenciação e regularidade de procedimento. A primeira exigência (de diferenciação) engloba a perspectiva de reconhecimento de que a lei tem que ser idêntica para todos, sem que exista nenhum tipo de pessoa dispensada de seu cumprimento, traduzida em termos de generalidade, abstração, impessoalidade e universalidade como exigência de racionalidade, baseada na igualdade e na conseqüente concepção do bem comum como o maior bem de todos e que fundamentam o princípio do Estado de direito democrático (PALMA, 1998, p. 307). Nesse sentido, Dray (1999, p. 109), para quem “sendo admissíveis as diferenciações, o que se pede e exige é que estas sejam materialmente fundadas e se baseiem numa distinção objectiva de situações”

A exigência de regularidade de procedimento, por sua vez, circunscreve o dever de igualdade não somente para o legislador comum, mas também para o administrador público e também para os particulares, não se justificando em qualquer esfera o tratamento desigual de pessoas que se encontram em idêntica posição jurídica.

A exigência de equiparação¹⁴ estabelece a imperiosidade de um tratamento igual a situações consideradas iguais, e supõe um tratamento igual de circunstâncias não coincidentes que se consideram irrelevantes para o desfrute dos direitos. A exigência de equiparação “[...] supõe o tratamento igual dos que não o são no plano fático, mas se estima que juridicamente devem sê-lo.”¹⁵(PEREZ LUÑO, 2005, p. 25).

A igualdade perante a lei como exigência de diferenciação implica o tratamento diferenciado a situações semelhantes, de acordo com pressupostos normativos que excluam a arbitrariedade e a discriminação, considerando a igualdade num sentido dinâmico¹⁶.

É condição para respeito dos critérios de igualdade formal a exigência de regularidade de procedimento, que é uma garantia funcional de regularidade nos procedimentos para aplicação das normas jurídicas, ou seja, no submetimento às regras procedimentais, que expressam uma situação de imparcialidade, no sentido de que as distinções sejam ignoradas – excetuando-se aquelas que sejam consideradas razoáveis em um determinado sistema (PÉREZ LUÑO, 2005, p. 31-36). A regularidade de procedimento impõe

¹⁴ Pode-se considerar também manifestação do princípio equiparador o reconhecimento da igualdade de direitos e obrigações de todos os cidadãos, seja qual for sua região, condição social ou nacionalidade de origem, em todo o território do Estado. (PÉREZ LUÑO, 2005, p. 27).

¹⁵ Tradução livre de: “[...] supone el trato igual de lo que no lo es en el plano fático, pero se estima que jurídicamente debe serlo”

¹⁶ A concepção moderna da igualdade ante a lei em um Estado de Direito de uma sociedade pluralista e democrática não pode prescindir das exigências concretas da experiência jurídica para discerni-las e valorá-las em sua específica peculiaridade. A ideia de diferenciação supõe, portanto, um complemento e um apoio da generalidade e da equiparação permitindo a operacionalização racional do princípio da igualdade perante a lei (PÉREZ LUÑO, 2005, p. 29).

ainda o respeito a princípios específicos de modo a tornar válida a realização dos atos Estatais que pressupõem a efetivação do interesse público (da supremacia e da indisponibilidade do interesse público), mencionados princípios prezam pela transparência das decisões tomadas e pela conformidade, de modo concreto, direto e imediato, à legalidade e, portanto, à igualdade entre as pessoas (MEIRELLES, 2005)¹⁷.

Henriques (2006, p. 270) informa a dimensão conferida pelo artigo 13º da Constituição da República Portuguesa¹⁸ (CRP), a qual comporta além da proibição do arbítrio, a proibição da discriminação, pois a “[...] proibição do arbítrio torna inadmissíveis as diferenciações de tratamento sem justificação razoável, aferida esta por critérios de valor objectivo, constitucionalmente relevantes, bem como identidades de tratamento de situações manifestamente desiguais”.

Nesse sentido, Andrade (1987, p. 3) ao abordar as várias faces pelas quais se pode compreender o princípio da isonomia afirma que dentre as suas várias acepções, a igualdade é vista segundo o pensamento de que todos são iguais perante a lei e exige um tratamento imparcial, o que geraria, nesse tratamento igual dos desiguais, iniquidade. O tratamento igual às pessoas em situações desiguais criaria condições para a dominação dos mais fracos pelos mais fortes, pois a diferença de forças próprias, sem o contrapeso do amparo estatal aos primeiros, faz aprofundar as diferenças e a injustiça social.

A igualdade material ou igualdade substancial exige que haja o tratamento igualitário real de todas as pessoas perante os bens da vida (não apenas perante a lei). As posturas do Estado que almejam o arrefecimento dessas desigualdades substanciais são chamadas de ações afirmativas, que são ações direcionadas no sentido de conferir subvenção ou auxílio, isto é a atuação positiva, para garantir o acesso idêntico aos bens da vida às pessoas que se encontram em condições distintas (tal auxílio se dá unicamente àqueles que estão em posição de vulnerabilidade social, econômica, étnica, de gênero etc.), sendo impossível ao beneficiário da ação afirmativa por suas próprias forças alcançar a igualdade material.

Mello posiciona-se a este respeito da seguinte forma:

Pode-se afirmar, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proíbe a discriminação, para uma igualização eficaz,

¹⁷ Para se ter uma compreensão geral desses princípios que prezam pela regularidade dos procedimentos da Administração Pública na realização dos atos administrativos que atuam no intuito de aplicação da lei vide o “Curso de direito Administrativo” de Celso A. B. Mello (2011).

¹⁸ Na mesma linha de proteção da pessoa humana, a CRP, em seu artigo (art. 13º) consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento relativamente a todos os cidadãos, e considera ainda como princípio basilar da ordem constitucional portuguesa (assim como o é no Brasil) o princípio da não discriminação, como vertente negativa do princípio da igualdade (HENRIQUES, 2006, p. 270).

dinâmica, já que os verbos “construir”, “garantir”, “erradicar” e “promover” [que iniciam a redação dos objetivos da República brasileira] implicam, em si, mudança de ótica, ao denotar “ação”. Não basta não discriminar. É preciso viabilizar – e encontrar, na Carta da República, base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. Há de ter-se como página virada o sistema simplesmente principiológico. A postura deve ser, acima de tudo afirmativa. E é necessário que seja a posição adotada pelos nossos legisladores. [...]. É preciso buscar-se a ação afirmativa. A neutralidade estatal mostrou-se nesses anos um grande fracasso (MELLO, 2003, p. 15).

O preceito igualitário deixa de lado a condição de princípio estático e absenteísta da atuação estatal para uma condição dinâmica e atuante que condiciona a realização dos objetivos constitucionais à promoção democrática de realização dos direitos socioeconômicos. Dessa maneira, nas democracias pluralistas, deve-se conjugar esforços para se produzirem avanços no equilíbrio necessário à promoção das liberdades.

A cultura democrática e igualitária da época contemporânea, conforme proclamado por Nunes (2003, p. 42), é caracterizada não só pela afirmação da igualdade civil e política para todos. A cultura democrática igualitária que se pretende construir é firmada na consciência de que a igualdade civil e a igualdade política estão em consonância com a redução das desigualdades entre os cidadãos no plano social e econômico, como meio essencial para possibilitar a liberdade da sociedade das necessidades e do risco. É para isso que são criadas as ações políticas públicas, o que impede “[...] a abstenção do Estado diante de uma dinâmica social de que resulta a perda da liberdade para a maioria das pessoas, à míngua de meios materiais a dar-lhe sustentação (AZEVEDO, 2000, p. 75).”

A democracia proposta na ordem econômica que garante, protege e promove a justiça social não deve ser referenciada apenas como um governo do povo e para o povo; deve, ao revés, ser fixada em igualdade de oportunidades, o que nada significará se estas oportunidades forem ofertadas da mesma maneira ao mais forte e ao mais fraco, ao mais rico e ao mais pobre, dispensando-se tratamento igual aos desiguais (ANDRADE, 1987, p. 48), de modo a fazer com que não sejam supridas as necessidades básicas dos mais vulneráveis econômica e socialmente.

Propõe-se, pois, a substituição da concepção clássica de igualdade, pela compreensão de igualdade material, corolário da democracia social¹⁹, que vige no Estado de Bem Estar Social (ANDRADE, 1987, p. 50) e que requer a implementação de políticas públicas que se

¹⁹ Democracia social é uma expressão da procura de justiça pelo homem, de seu interesse pelos oprimidos e de seu otimismo no sentido de que a razão e humanitarismo poderão levar e levarão a um mundo melhor, nela, o Estado é um “instrumento indispensável através do qual o povo pode atingir e conservar os seus objetivos” (CHRISTENSON et al., 1974, p. 314).

dirijam ao combate dos diferentes aspectos da pobreza, visando à melhoria estrutural do bem estar social (ROCHA, 2008, p. 20).

Consoante pondera Ianni (2004, p. 107), “[...] as crescentes diversidades sociais estão acompanhadas de crescentes desigualdades sociais. Criam-se e recriam-se as condições de mobilidade social horizontal e vertical, simultaneamente às desigualdades e aos antagonismos”.

A cada pessoa devem ser garantidos direitos iguais na sociedade, sendo preconizada “[...] igualdade social e econômica – iguais direitos e oportunidades de procurar posição social e bem estar material – e igualdade política – iguais direitos e oportunidades de participar de seu governo” (CHRISTENSON et al., 1974, p. 226), o que apenas é possível de ser alcançado com a garantia de que os direitos sociais, expressos nas necessidades mais básicas, sejam implementadas pelo Estado. É o que Rocha (2008, p. 28) coloca como “as necessidades de políticas públicas”.

Ao Estado cabe o papel, não menos importante, de realizar o que ditam os preceitos das constituições, que são, na atualidade, dirigentes e visam a modificação da realidade, obrigando aos agentes políticos a tomarem decisões e implementarem programas e ações que viabilizem os direitos sociais garantindo aos cidadãos meios de acesso a uma vida mais digna, justa e solidária (POMPEU, 2005, p. 112).

O principal dos objetivos, da ordem econômica brasileira é acabar com o desequilíbrio social, onde poucos têm tudo e convivem ao lado de muitos que nada têm: “Ao invés de lavar as mãos diante da iniquidade social, verdadeira chaga no Brasil, a Ciência do Direito deve veicular um discurso aberto, centrado na realidade, na certeza de que o direito deve ser instrumento de realização da justiça social” (AZEVEDO, 2000, p. 74).

Por isso, assevera Nunes (2003, p. 31), a economia precisa ser equilibrada, o que necessariamente exige do Estado a assunção de funções complexas no domínio e promoção do desenvolvimento socioeconômico, no combate às várias formas de violação dos direitos sociais e na promoção da redistribuição de renda e o acesso aos bens sociais, para a efetividade e eficácia social dos postulados da igualdade material.

É evidente que somente se realizam os ditames da justiça social, conforme exigido constitucionalmente, quando, na concretização do princípio da igualdade, se consegue contemplar a distribuição de direitos mais ampla e voltada, em especial, a igualização dos mais vulneráveis (ROTHENBURG, 2009, p. 122).

Nessa medida, o princípio da igualdade requer muito além da simples conformação dos sujeitos sociais à lei. Primeiramente, a igualdade material exige que haja uma mesma

condição jurídica e, em segundo lugar, a efetiva realização de oportunidades na vida.

É nessa perspectiva que a ordem jurídica deve se conformar àqueles princípios-objetivos do artigo 3º da Constituição Federal, de modo que quando se efetivem de maneira contínua e evolutiva os objetivos da República, os ditames da justiça social sejam abarcados pela sociedade e pelo Estado brasileiro em direção ao desenvolvimento.

O princípio da igualdade aparece na realidade como elemento de ligação entre toda essa normatividade principiológica que exige efetividade para os ditames de justiça. Para que haja desenvolvimento como liberdade é imperioso que todos os aspectos sociais (possibilidades) sejam compreendidos. Para que haja desenvolvimento é imprescindível que deixe de existir a pobreza. Para que haja o fim da pobreza é imperiosa a efetivação dos direitos sociais e econômicos em suas mais variadas acepções. E, finalmente, para que os direitos sociais se realizem, é indiscutível a necessidade de atuação estatal, através do que se convencionou denominar ações afirmativas, dentre as quais se elevam as políticas públicas de combate à pobreza, a exemplo, no Brasil (desde o ano de 2003), do Programa Bolsa Família, que será abordado mais detida e aprofundadamente adiante.

2.4 Princípio constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais: realização plena dos direitos de cidadania para o efetivo exercício dos direitos humanos sociais e econômicos

Deve-se primar, na órbita econômica e social, pelo fortalecimento da sociedade através da garantia de cidadania para todos e a inserção das mais diversas classes como sujeitos participantes e capazes de influir nas decisões políticas, isto como legítima alternativa à construção da verdadeira democracia.

A relação de objetivos (programas) dispostos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 são princípios cuja conformação constitucional sob o “Título I: Dos Princípios Fundamentais” da República Federativa do Brasil, fazem com que esses programas e metas a serem alcançados, funcionem como balizas para ordenar e orientar a aplicação da lei, seja na solução de controvérsias judiciais que afetem os direitos do cidadão, como também na orientação de políticas públicas que se conformem com a sua realização; são, portanto, princípios-objetivos.

Ressalta-se que o Estado deve propiciar condições para que sua população tenha

acesso a bens básicos como educação, alimentação, integridade moral e física, corroborando o regime democrático, que promove a emancipação dos seus cidadãos nas mais diversas regiões do país e para todas as pessoas, de modo que se possa concretizar os princípios-objetivos do Estado brasileiro como condição essencial para o desenvolvimento.

Na sociedade brasileira, o acesso aos bens e as oportunidades de um modo geral obedece a diferenças (educação, renda, critérios geográficos, etnia). Tais diferenças, por sua vez, constituem critérios decisivos no acesso às oportunidades, sejam elas educacionais, de renda, dentro das fronteiras de acesso dos sujeitos sociais.

O ciclo vicioso da pobreza e da marginalização se aperfeiçoa e se completa: vivendo na mesma região, abraçando a mesma profissão e ocupando a mesma camada de renda, aqueles em algum ponto do diapasão têm menos acesso aos bens e oportunidades educacionais do que aqueles noutra espectro socioeconômico. É assim imperativo que se leve em consideração no debate sobre as ações afirmativas, o fenômeno da sistêmica desigualdade na distribuição de oportunidades e bens educacionais (BARROZO, 2004, p. 135-136).

Nesse sentido, assevera Grau (2005, p. 47) que o modelo econômico de bem estar proposto pela CRFB/88 é desenhado e disposto nos artigos 1º, 3º e 170, cujo caráter vinculante na atuação do Poder Público é claro. É improvável o exercício pleno da cidadania, quando se depreende da realidade em que as pessoas, dada a sua posição na estrutura econômica da sociedade são muito desiguais, isto porque a igualdade jurídica esposada na lei, não corresponde aos fatos reais – a liberdade de cada um varia em função da desigualdade real existente à margem da esfera jurídica (ANDRADE, 1987, p. 4).

A própria idéia de cidadania e de direitos políticos perde substância diante do enfraquecimento do Estado, onde a cidadania deixa de ser a simples transcrição de direitos – cidadania formal, pautada no reconhecimento dos direitos civis e políticos que representam mera abstinência estatal – para se configurar na cidadania material, caracterizada pela realização plena dos direitos de cidadania envolvendo o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais). O que no âmbito do constitucionalismo moderno significa dizer que a cidadania exercitada de maneira integral é nada mais nada menos do que o exercício de todos os direitos e garantias que são assegurados e são característica do Estado Democrático de Direito (MELO, 1998, p. 79).

Marshall (1967, p. 63-64), ao comentar o desenvolvimento do conceito de cidadania até o fim do século XIX, explica que ela pode ser caracterizada por três elementos: civil, político e social. Explica-se: o aspecto civil é composto dos direitos básicos que condicionam plenamente a liberdade da pessoa humana; o elemento político refere-se ao direito de

participação na vida política, seja como membro de instituição investida de autoridade política, ou seja, como eleitor dos membros de mencionada corporação; o elemento social, por fim, abrange o direito ao mínimo de bem estar econômico e à segurança quanto aos direitos políticos, bem como relativamente aos direitos sociais²⁰.

Para o Estado incapaz de servir como instrumento para a conquista dos direitos econômicos e sociais, a má distribuição de renda entre os integrantes da sociedade fomenta também a contrapartida positiva para os capitalistas, qual seja, a geração de uma região sujeita à exploração decorrente da impossibilidade de acesso aos bens sociais que promovem o desenvolvimento e, ainda, à criação de um acúmulo de recursos financeiros em outras regiões do Estado.

A despeito disso, não se deve conceber coerente a afirmação de que a Constituição promove o impossível. Como bem lembra Grau (2006, p. 141), os direitos sociais e econômicos, dependem, para a sua concretização, da transposição de limites fáticos, de fatores econômicos e do modo de organização e funcionamento da Administração Pública, além da quantidade suficiente de recursos públicos a disposição do Estado. Igualmente, não se pode ignorar o poder normativo que deve ser conferido às normas constitucionais e que merecem e devem ter efetividade prática.

Não é razoável que se aloquem todos os recursos públicos disponíveis para a implementação dos direitos socioeconômicos, mas é imprescindível que sejam disponibilizados recursos públicos bastantes, de forma proporcional aos problemas sociais encontrados e de forma progressiva no tempo, de modo que as deficiências para o exercício das liberdades jurídicas sejam sanadas através do pleno exercício das liberdades reais, ou, por outras palavras, para o exercício pleno das capacidades da pessoa humana ou dos grupos sociais (SCAFF, 2007, p. 4-5).

O operador do direito não pode considerar os acontecimentos sociais, econômicos e políticos, como meros acessórios, desprovidos de força normativa. O direito é resultado das pressões sociais e deve por isso ser garantia de justiça social (RAMOS, 1998, p. 74). Desse modo, a compreensão das desigualdades deve ser parametrizada pelo princípio constitucional da isonomia, que, como orientador das decisões políticas, deve proporcionar o fim das desigualdades e programar, pela atuação estatal, o desenvolvimento como corolário para a

²⁰ Vale registrar que foi feita a opção, no âmbito deste trabalho, por um conceito de cidadania ligado à concepção sociológica, baseada nos ideários de Santos (2008), para quem a cidadania é ligada a realização de oportunidades e possibilidades de escolhas também sociais e não apenas políticas, diferente da concepção eminentemente jurídico-constitucionalista que é reducionista relacionando-a apenas aos direitos de votar e ser votado, relacionados à participação no governo (SILVA, 2001, p. 348-349).

concretização da existência digna expressa na Constituição.

A Constituição condiciona não apenas a sua validade através dos instrumentos jurídicos, mas também a sua praticabilidade (a possibilidade ou, mais precisamente, a necessidade de ser colocada em prática). O valor da segurança deve ser harmonizado com o valor justiça, em especial pela preocupação expressa no texto constitucional com a eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana, que centraliza todas as demais manifestações de direitos humanos (inclusive os direitos socioeconômicos) e exige igualdade de condições e acesso aos bens da vida por todos os cidadãos e em todas as regiões (SILVA, 2006).

Esta busca incessante por justiça social não é apenas recomendação ou aconselhamento à atuação estatal, tal diretriz político-governamental é norma superior de observância obrigatória, vinculante a toda ação estatal (seja ela legislativa, judiciária, política ou, simplesmente, administrativa), pois a “[...] sociedade que deixa seus integrantes ao desabrigo total não serve como projeto de nação” (PONTES FILHO, 2008, p. 373).

A realização dos preceitos democráticos e isonômicos, conforme proposto na ordem constitucional brasileira, garantem, protegem e promovem a justiça social não devendo ser referenciada apenas como um governo do povo e para o povo. A democracia, nessa perspectiva, deve ser fixada na igualdade de oportunidades, e que nada significará, se estas oportunidades forem ofertadas da mesma maneira ao mais forte e ao mais fraco, ao mais rico e ao mais pobre, dispensando-se tratamento igual aos desiguais.

Em razão do reconhecimento das desigualdades e da sua importância para a construção da justiça social é que se pode afirmar que é necessário se vislumbrar o valor da cultura de um povo, para se indicar ou antever como poderá desenvolver as suas potencialidades. Dessa forma, o controle efetivo sobre as políticas públicas apenas será exercido quando as populações mais necessitadas se identificarem como agentes efetivos e também como beneficiárias dessas medidas especiais²¹, a propósito de se legitimarem os programas sociais do governo.

Há o consenso tácito no sentido de se compreender a pobreza como desafio a ser enfrentado, não apenas como objetivo ético ou humanista, mas através de iniciativas concretas de políticas públicas voltadas para atingir o objetivo de reduzir as desigualdades entre as pessoas na sociedade (ROCHA, 2008, p. 7), cujos fundamentos podem ser expressos quando

²¹ As medidas especiais são tomadas com o único propósito de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitam de proteção, a fim de assegurar a esses grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, elas não devem ser consideradas como discriminação, desde que não tenham como consequência, levar à manutenção de direitos separados para diferentes grupos (COMMITTEE, 2009).

se garante participação de todo cidadão na renda nacional, de modo a se reduzir as gritantes disparidades entre os diversos segmentos sociais (TOLEDO, 2004, p. 170).

Mesmo na ordem econômica, dentro de sua conformação liberal (ou neoliberal²²) deve se manter a preocupação com o desenvolvimento social e a promoção do bem estar, fazendo com que haja uma “revitalização do princípio da igualdade” (BEDIN, 2002, p. 62). Há, pois, correlação entre a exigência dos pressupostos fáticos da concretização dos princípios da ordem econômica e a necessidade de respeito à isonomia.

Concorda-se que democracia e direitos humanos relacionam-se reciprocamente, ambos se voltam para a concretização de uma ordem política e jurídica baseada em liberdade, igualdade e solidariedade (BIELEFELDT, 2000, p. 133).

Para a redução das desigualdades, defende-se que deve haver a luta incessante contra o subdesenvolvimento (ou ausência de desenvolvimento pleno), cujos grandes entraves são a falta de “[...] reconhecimento e respeito pelos direitos do homem, notadamente pelos direitos sociais e econômicos, pois gera, por um lado, uma legião de excluídos e marginalizados e, por outro, um Estado autoritário, ineficaz e dependente dos países ricos” (BEDIN, 2002, p. 74).

É interessante observar que mesmo que não houvesse a previsão expressa do direito ao desenvolvimento, este surgiria como corolário do objetivo constitucional da redução das desigualdades regionais e sociais, na medida em que seria impossível se alcançar esta equalização social sem que se possibilitasse o desenvolvimento daqueles que se encontram em situação econômica e socialmente inferior²³ (DIAS, 2007, p. 173).

É, nesse sentido, que se liga este princípio ao princípio da erradicação da pobreza e da marginalização. A realização do sentimento de dignidade apenas se opera em relação àqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade, quando se proporciona a evolução da satisfação das necessidades básicas inerentes à existência humana com dignidade, o que gera, de logo, a interdependência de todos esses direitos.

Pensar e efetivar o desenvolvimento significa reconhecer a possibilidade de

²² Deve-se afirmar que os valores neoliberais aniquilam de morte o Estado de Bem Estar Social, a democracia e a condição humana (malferindo, por óbvio, o valor maior da dignidade da pessoa humana), é, portanto, necessário reafirmar valores igualitários que tencionem reduzir as desigualdades sociais e tornar menos penosas as desigualdades naturais, de modo a afastar a “reificação” ou “coisificação” da pessoa humana (BOBBIO, 1995, p. 100).

²³ No Brasil é notória a divisão Norte-Sul (em termos geográficos e socioeconômicos) o que, notadamente, exige, para sua reversão, uma política socioeconômica que leve em consideração o que prescreve a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento em seu artigo 1º, ao proclamar que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável pelo qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, de modo que se possa a ele contribuir e dele usufruir, e pelo qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

concreção dos direitos humanos sociais, econômicos e culturais, por meio de instrumentos econômicos dispostos na ordem jurídica do Estado, resultando, naturalmente, na sistematização institucional do exercício do poder estatal, pautado por condutas éticas voltadas à preservação dos direitos.

É necessário avançar ainda mais no sentido de se efetivar o desenvolvimento para a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como para que se possa falar na erradicação da pobreza, de maneira definitiva, e, por conseguinte, ascender, axiológica e materialmente, ao desenvolvimento.

Embora se possa questionar a atuação do Estado como promotor do desenvolvimento, apenas a ele compete direcionar as políticas socioeconômicas capazes de gerar a melhoria nas condições de vida da população pobre, quebrando o ciclo da miséria e da exclusão social, as quais sucumbem milhões de pessoas, através das políticas públicas focadas no planejamento estratégico de desenvolvimento²⁴.

2.5 Erradicar a pobreza e a marginalização: responsabilidade e objetivo do Estado brasileiro de proporcionar um ambiente social e economicamente capaz de gerar a emancipação

A pobreza, como forma de violação de direitos humanos básicos, impede a autoafirmação das pessoas e o acesso aos demais bens da vida de maneira que se possibilite o desenvolvimento e a promoção das liberdades. Para tanto, é necessário que se insira a erradicação da pobreza como princípio-objetivo a ser alcançado, de modo que se possa

²⁴ Desse modo, o planejamento deve estar comprometido axiologicamente com a ideologia constitucional e com a busca da transformação do *status quo* econômico e social, para a realização dos objetivos constitucionais. O planejamento, como bem pondera Bercovici (2005, p. 70-71), embora tenha conteúdo técnico é um processo político que visa à transformação ou a consolidação de determinada estrutura econômica ou social, pressupondo um processo de negociação entre os vários membros da federação e dos setores sociais que passa pelas fases de decisão política, implementação do plano – que é um fenômeno político – e o plano em si – que é uma fase técnica, com exame econômico. A Constituição embora tenha tentado estabelecer um projeto nacional de desenvolvimento é vítima do dissenso em torno de sua realização, que tem como meio indispensável de concretização o planejamento, que apenas pode ser efetivado com a reestruturação (restauração) do Estado brasileiro, para que se possa alcançar o desenvolvimento. Obviamente para que haja a implementação de políticas públicas se faz necessário planejamento abrangente que harmonize todas as atividades estatais, onde se impõe a superação da inefetividade estatal para a ampliação da cidadania e pela integração igualitária da população na sociedade (superando o bloqueio dos interesses particulares), para a efetivação dos objetivos constitucionais, insculpidos na Carta de 1988. Contudo, embora contraditório, o Brasil é um Estado que pode terminar um projeto de formação nacional que promova o desenvolvimento igualitário.

respeitar a situação das pessoas pobres e possibilitar através de políticas sociais a garantia da sua dignidade como pessoa humana.

As inúmeras variações das formas de organização, mobilização e luta política, encerram, no tempo e no espaço, uma pluralidade imensa de demandas que colocam a cidadania em evidência quando se discute a exigibilidade de antigos direitos não concretizados e, ainda, se reivindicam novos direitos, em especial o social e o econômico que ainda se mantêm de efetividade nula ou relativa, o que vai de encontro aos objetivos plasmados na Constituição (ANDRADE, 1998, p. 130) e à proteção e à assistência asseguradas aos desamparados, nos termos do artigo 6º.

[...] o fato de que o Brasil, a despeito de se encontrar entre os dez países com maior economia do mundo e possuir uma Constituição avançada no que tange aos direitos humanos, registre uma população de mais de 30 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. Por outro lado, é razão para acerbadadas críticas a observação de quão são precários os serviços públicos oferecidos à população brasileira, mormente nas áreas de saúde, educação, habitação e segurança, tarefas básicas de um Estado que se intitula de Social, mas onde um déficit crônico de políticas assistenciais condena uma expressiva parcela da população brasileira à marginalidade (ALBUQUERQUE, 2007, p. 65)

A discrepância que existe na sociedade brasileira corrobora a situação de elites abastadas em detrimento das pessoas em situação de pobreza. O que ocorre é que os preceitos constitucionais são um referencial muito distante da maioria da população brasileira, o que de maneira contundente exige de todas as esferas sociais, em especial no âmbito jurídico, ante a exigência de força normativa da Constituição, que se cobre dos poderes públicos ações efetivas, para que se concretizem os anseios constitucionais.

A efetivação dos princípios constitucionais relacionados ao desenvolvimento deságua invariavelmente na concretização do princípio da erradicação da pobreza, tendo em vista que as prestações sociais implementadas pelo Estado no sentido de conformar a ordem econômica justa engloba de maneira equânime e isonômica todos os cidadãos brasileiros, inclusive os mais pobres.

Durante a década de 1990, eram mínimas as medidas efetivas para enfrentar a situação de pobreza e descaso que se alastrava no território brasileiro e contrapor os efeitos negativos das grandes dificuldades econômicas pelas quais passava o país. A questão social era tratada de maneira dissociada da injustiça e dos seus determinantes estruturais, como as desigualdades, a ausência de solidariedade social e a extraordinária concentração de renda. O que realmente importava, à época, era a reestruturação produtiva e as novas orientações

governamentais voltadas para o crescimento econômico.

O desenvolvimento social²⁵ (uma das perspectivas para o desenvolvimento pleno do Estado) foi evidentemente subordinado às exigências da economia e relegado a um plano secundário, tendo investimentos insuficientes de recursos e pressões permanentes para a sua contenção²⁶. Ora, os direitos fundamentais são dotados de uma dupla dimensão em relação ao Estado, podendo-se exigir ações e omissões conforme sua conjuntura de concreção e o fator da realidade possível e disponível (ALEXY, 2011, p. 247-266). Nessa perspectiva de realização, pode-se reafirmar, consoante Sen (2005, p. 326) que as pessoas não têm total liberdade se não há garantias mínimas de qualidade de vida, e as pessoas pobres contempladas com a atuação estatal não dispõem de acesso às inúmeras prerrogativas indispensáveis para o desenvolvimento humano.

O desenvolvimento se configura como a oferta à pessoa humana do sistema de capacidades (liberdades substantivas) que possam ser eficazes na quebra do círculo vicioso da pobreza e finalmente para a consecução dos fins e objetivos de cada pessoa humana considerada individualmente, para que se possa alcançar a realização de fins pessoais que denotem a consecução da liberdade.

Tal condição de privações, ocasionadas pela pobreza, provoca o que se pode denominar miséria humana, que faz com que se anule a individualização dos problemas, passando os sujeitos sociais (e não mais pessoas humanas) a se transformarem em números de taxas de exclusão financeira, social, política, jurídica e tecnológica (POMPEU, 2005, p. 33).

A exclusão política dos sujeitos pertencentes aos extratos mais pobres da sociedade está intimamente ligada à sua condição de exclusão socioeconômica. E é, inegavelmente, mais ampla do que sua simples ligação com a idéia de renda, significando a atuação prática de determinados valores que possibilitem a fruição de um padrão de vida adequado às exigências mínimas de saúde, nutrição, habitação e educação, sem privação dos meios de satisfação dessas necessidades básicas.

Erradicar a pobreza e a marginalização, como responsabilidade e objetivo do Estado brasileiro, significa proporcionar um ambiente social e economicamente capaz de gerar

²⁵ Conforme tratam Salama e Destremau (1999, p. 81), o desenvolvimento social é um processo que tem como escopo aumentar as possibilidades do indivíduo, ampliando não apenas a renda, mas o campo dos possíveis – relacionado ao atendimento satisfatório das necessidades básicas dos sujeitos.

²⁶ “Chega-se em conseqüência, a uma conclusão importante: o bem estar social e a elevação do padrão de vida têm como pressuposto o desenvolvimento econômico (ANDRADE, 1987, p. 290)”, onde “[...] uma sociedade dividida entre uma grande massa empobrecida e uma pequena elite favorecida resulta em [...] tirania” (CHRISTENSON et. al., 1974, p. 256). Uma tirania da vulnerabilidade à violações constantes a toda sorte de direitos. A pessoa pobre padece do estigma da marginalização social.

efeitos emancipadores que extrapolem a mera compreensão de crescimento econômico. É, pois, “[...] finalidade pública, e que deve ser perseguida pelo Estado enquanto legítimo representante dos interesses sociais” (DIAS, 2007, p. 177).

Ao tratar do inegável descaso existente no Brasil aos direitos dos mais vulneráveis socioeconomicamente, Pompeu (2005, p. 51) afirma que “a Constituição sucumbe a cada dia diante da fome, do desemprego, da falta de saúde, de moradia, da proteção à família e à maternidade...”. Contrário a esta realidade, o Estado de Bem Estar Social deve servir a uma evolução do Estado Liberal, congregando aquilo de melhor existente na proteção individual com o propósito de viabilizar transformações sociais profundas.

O fato de haver pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica não se deve à escassez de bens, ou à falta de direitos; a questão se funda na inefetividade dessas garantias. O problema fundamental é a organização da sociedade nos moldes que se impõe atualmente (NUNES, 2003, p. 116).

Em razão disto, cumpre refletir sobre o real papel do Estado, que é de atuar, em suas várias atividades, comprometido com a realização da inserção econômica, da inclusão social, e com o objetivo de acabar com as injustiças sociais. Nesse sentido, assevera-se que para os excluídos da sociedade moderna²⁷ (pessoas sem educação, sem saúde, sem energia elétrica, sem esgoto, e saneamento básico, sem alimentação adequada):

[...] a Constituição afirma que eles têm direitos sociais de eficácia imediata, que devem exercer o direito de cobrar e que participar é um dever, quando persiste a descrença na eficácia da justiça social e, pior, descrença da própria justiça no seu *munus*, em se tratando de proteger os mais fracos (POMPEU, 2005, p. 129).

Na esfera da realização e aplicação do direito pelo Poder Executivo, em especial, revelam-se como características, marcadamente, a realização direta, concreta e imediata, daquilo que está posto na lei (MEIRELLES, 2005, p. 40-41). A erradicação da pobreza, não é algo que tenha que ser buscado para o futuro, como simples regra programática; sua realização deve ser levada a cabo de maneira constante e paulatina, através de ações estatais que tenham como escopo imediato a concretização dos objetivos constitucionais²⁸.

A finalidade de busca do bem estar da pessoa humana precisa ser determinada

²⁷ E ser moderno, em essência, é não desistir da tentativa de usar os recursos que temos para enfrentar as questões buscando entendê-las e mudar a realidade para melhor. Nesse sentido, todos somos ou deveríamos ser modernos” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 216).

²⁸ O princípio-objetivo constitucional de erradicação da pobreza e da marginalização deve tornar-se realidade. Como proclama Mello (2003, p. 20), “a correção das desigualdades é possível”.

através da possibilidade de acesso às condições mínimas que integram as necessidades fisiológicas (alimentação, descanso, nutrição, saúde etc.) e também todas as outras necessidades ligadas à condição social na qual o cidadão está inserido.

A erradicação da pobreza não deve ser limitada apenas à transferência de renda, pura e simples, mas sim deve incluir a disponibilização de oportunidades de desenvolvimento igual para todos. É imperioso que a alimentação adequada seja conferida a todos. É imprescindível que o direito à educação seja disponibilizado para todos. É indispensável que todos tenham acesso a serviços de saúde de qualidade. É necessário, pois, que a pobreza extrema seja erradicada.

A promoção do resgate do sentimento de dignidade da pessoa humana, pela simples condição de ser humano, passa, inevitavelmente, pela adoção de ações afirmativas que devem ser executadas para livrar aqueles que sofrem do estado de penúria, de modo a se constituírem ferramentas que ampliem as possibilidades para o exercício da liberdade real e do desenvolvimento.

Os projetos sociais têm como grande objetivo a consecução de avanços sociais que reflitam a diminuição do número de miseráveis – pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (menos de um dólar ao dia) – e é esta a pobreza que deve ser incessantemente combatida e aos poucos erradicada, por ações concentradas e contínuas.

A implantação dessas ações é concedida ao legislador ordinário para a sua criação, e a execução das políticas públicas é conferida ao Poder Executivo, a partir da obrigação constitucional existente que possui, obviamente, carga eficaz plena, em decorrência da força normativa da Constituição (BEURLEN, 2007, p. 207), cuja implementação deve ser intentada através de ações afirmativas convergentes ao propósito desenvolvimentista.

Os termos utilizados para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conduzem a uma força dinâmica em constante aperfeiçoamento, para que se possa erradicar a pobreza e marginalização, esta visualizada como uma forma de opressão e violação de direitos humanos das pessoas que se encontram alijadas do contingente mínimo de direitos básicos. É isso que autoriza a ação positiva do Estado (MELLO, 2003, p. 14-15).

As políticas públicas (enquanto ações afirmativas) são decorrência lógica dessa conformação circunscrita nos objetivos da Carta Magna, de modo a possibilitar que as desigualdades sejam corrigidas e a pobreza e a marginalização sejam erradicadas.

3 SOLIDARIEDADE E JUSTIÇA SOCIAL COMO FUNDAMENTO DAS AÇÕES ANTIPOBREZA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Na seara dos direitos fundamentais, foi proporcionada ênfase imensa a igualização, ao se prever, no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Como elemento que proporciona a realização da igualdade, o princípio da solidariedade se foi elevado a patamar constitucional como via útil à realização do desenvolvimento conforme proposto no Texto Constitucional.

Na realidade, como bem observa Pérez Luño (2005, p. 79), a igualdade jurídica, política e social constitui modelo de regulamentação normativa que se enuncia no dever de igualdade de todos os homens entre si. Mas a regra de igualdade, aduz, vai além desse enfoque, surgindo como um ideal normativo que constitui uma exceção a regra empírica de que os homens nunca são iguais, mas devem vir a ser iguais entre si na ordem jurídica, política, social e econômica.

É sob a conformação do princípio da solidariedade como pressuposto de realização dessa igualdade que as ações afirmativas são adotadas para compensar as carências que se apresentam como justificativa para as políticas sociais enquanto programas estatais que funcionam na esfera socioeconômica dos direitos a serem prestados, bem como na prestação dos serviços sociais (SPOSATI et al, 1995, p. 30).

Os direitos econômicos e sociais não são apenas mera norma programática, são antes o estabelecimento expresso de um dever do Estado e de forma correspondente um direito subjetivo dos cidadãos²⁹. Desse modo, o Estado de Bem Estar Social não é acionado apenas “para preservar e proteger o funcionamento livre da ordem econômica, mas para desenhar e planejar a vida social e o futuro da sociedade como um todo” (KRELL, 2002, p. 44).

Nessa medida, o Estado de Bem Estar Social ultrapassa nas suas finalidades e pretensões o modelo clássico do Welfare State e procura harmonizar as ideias liberais de uma economia livre com a igualdade de oportunidades para todas as pessoas e a distribuição de

²⁹ A essa evidência, por exemplo, o direito à educação previsto no artigo 205 da Constituição Federal de 1988 deverá ser efetivado mediante a garantia de inúmeros fatores e objetivos a serem alcançados, garantindo-se o acesso gratuito ao ensino obrigatório; quanto ao direito à saúde, o artigo 196 regulamenta afirmando ser um direito de todos e dever do Estado e que inclui o acesso igualitário e universal, alcançando todos os níveis de assistência e todas as ações e serviços públicos de saúde e serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS).

riquezas.

Ora, em razão da concepção desse Estado pautado na justiça social e na solidariedade, os direitos humanos econômicos e sociais são considerados direitos subjetivos em face do Poder Público, obrigando-o a implementar ações de bem estar e igualização, as quais devem ser realizadas de maneira progressiva e constante. Nessa medida, é obrigação do Estado controlar os riscos resultantes da pobreza, das desigualdades e da marginalização, como uma forma de restituir um status mínimo das necessidades pessoais fundado num “padrão mínimo social³⁰” (KRELL, 2002, p. 60).

Sem sombra de dúvidas a realização da igualdade, tomando como parâmetro o princípio da solidariedade possibilita que sejam trabalhados os causadores das desigualdades regionais e sociais, onde, a redistribuição de renda é a forma mais cabal de concretização dos objetivos constitucionais de igualização e combate à pobreza para a superação do status de subdesenvolvimento e para o alcance do desenvolvimento pleno.

3.1 Solidariedade como elemento de realização da igualdade e do desenvolvimento como liberdade

Inicialmente cabe pontuar a fluidez que paira sobre a concepção do valor solidariedade; embora possa ser na prática concebido, tem difícil conceituação em função da sua imediata evidência e da sua simples suposição da realidade, que se efetiva propriamente por dimensões, mas não propriamente por conceitos e fórmulas.

Acerca dessa dificuldade de conceituação do valor solidariedade, Perez Luño (2005, p. 103) afirma que a sua abrangência parte de pressupostos que detém clareza, já que o direito de solidariedade pode ser analisado sob determinadas condições, de modo a diferenciá-lo de outros valores e assumir posição de destaque para a formulação do desenvolvimento ao lado das compreensões constitucionais de igualdade e de justiça social propostas pelo Estado de Bem Estar Social.

³⁰ O padrão mínimo social incluirá sempre o atendimento básico e eficiente de saúde, o acesso à alimentação básica e vestuário, à educação de qualidade, à garantia de habitação, bem como os projetos de renda mínima, necessária à inserção econômica e a inclusão social, que passa a figurar como verdadeira imposição constitucional legitimadora de transformações socioeconômicas, na medida em que forem necessárias à efetivação destes direitos (KRELL, 2002, p. 63-67).

Desse modo, o direito de solidariedade do qual decorre o princípio da solidariedade é uma conformação material da necessidade de se construir uma sociedade justa, livre e solidária como almejado pela sociedade brasileira quando da elaboração da Carta Magna de 1988. A solidariedade funciona como elemento de concretização dos anseios de erradicação da pobreza e da marginalização, de eliminação das desigualdades regionais e sociais e pela efetivação dos ditames de justiça social para a realização de uma existência digna.

É evidente ainda que o princípio da solidariedade ampara-se na ideia de justiça social, segundo a qual o direito é pautado em razão das necessidades da sociedade, de forma a conciliar a liberdade individual e o bem estar coletivo (FARIAS, 1998, p. 58) e claramente oponível ao Estado diante das obrigações impostas pela própria Constituição Federal brasileira de 1988.

Nesse sentido, é absolutamente necessário defender o princípio da solidariedade como base do Estado de Bem Estar Social que deve ser instaurado e cuja maior preocupação é a igualdade e o bem estar de todas as pessoas e a promoção da dignidade humana enquanto valor indispensável ao desenvolvimento, o que compreende, ante a sua abrangência de eficácia, a necessidade de realização da igualdade material pela construção de um bem estar coletivo e universal para todos os cidadãos brasileiros.

De um lado, pode-se afirmar que o critério diferenciador entre a igualdade formal e a igualdade material é a instrumentalização do princípio da solidariedade que proporciona fundamentos jurídicos para o Estado atuar favoravelmente àqueles que se encontram em situação de fragilidade socioeconômica, responsabilizando o Estado para suprir amparo mínimo aos cidadãos para a efetiva realização desta (SPOSATI et al., 1995, p. 7-8).

Por outro lado, a solidariedade como valor para a realização da igualdade – em especial, a partir dos delineamentos constitucionais que impõem a realização do desenvolvimento – é instrumentalizado de modo prático pelo Poder Público, sob a conformação do Estado de Bem Estar Social, de modo a promover e a favorecer o usufruto do desenvolvimento de forma equânime e universal por todas as pessoas – o que, evidentemente, vai exigir do Estado a tomada de medidas efetivas de governo para a execução de políticas e programas sociais que viabilizem a igualdade material.

A igualdade material, pautada na solidariedade, consiste em que os iguais devam ser tratados de forma igual, como uma consequência lógica e não simplesmente de justiça. É a justiça que impõe o dever de tratamento desigual entre os desiguais, de sorte a serem superados os fatores sociais, econômicos, políticos, culturais que restam por atingir a igualdade ideal (material) que se converte em uma das metas ou objetivos básicos que o

sistema jurídico-político se propõe a alcançar.

A igualdade e a solidariedade são como dois lados de uma mesma moeda que se põem em posição de protagonismo quando se menciona a realização do desenvolvimento, especialmente na seara social, o que requer a elevação dos padrões de vida da população pobre, marginalizada e desprovida de recursos mínimos para a consecução de bens sociais para a realização de suas necessidades básicas. A solidariedade funciona como valor de imposição do dever de realização da igualdade material, já que não há como se falar em realização da igualdade sem que se imponha o dever de solidariedade, onde o Estado, enquanto ente de condução da vontade política, estende as mãos para suprir as necessidades dos mais carentes de recursos para usufruir dos seus direitos mais comezinhos (alimentação, saúde, educação, habitação, trabalho).

A essa evidência, pode-se, em síntese, afirmar que a solidariedade é exigência para a realização da igualdade material, já que há o entroncamento de ambos os valores, tanto entre si, como com todos os direitos fundamentais, se constituindo em verdadeiras categorias axiológicas dinâmicas e interdependentes, que valorizam imensamente a concepção de dignidade da pessoa humana como sentimento intrínseco à pessoa e exigência insubstituível para a realização dos direitos de igualdade e solidariedade, cujo fim primordial é o desenvolvimento da pessoa humana.

A solidariedade como corolário para a realização da igualdade material e como princípio norteador da atuação estatal legitima as ações que tem como propósito compensar situações de injustiça histórica de discriminação negativa sofridas por determinados grupos ou minorias por razão de sexo, raça, crença ou situação econômica (PEREZ LUÑO, 2005, p. 115). Desse modo, a interdependência entre os valores igualdade e solidariedade é clara e tem como fundamento a junção dos valores contidos nas formulações principiológicas da dignidade, da liberdade, da igualdade e da própria solidariedade, legitimando a adoção de ações afirmativas voltadas para o resgate do sentimento de dignidade, como políticas públicas que destinam bens sociais capazes de contribuir para o desenvolvimento humano.

A esse respeito, Sposati et al. (1995, p. 2) destacam a importância e a relevância dada ao princípio da solidariedade quando do reconhecimento constitucional do direito à assistência como um “direito equalizante e irreduzível em seus benefícios sociais”, que se estende a todos os cidadãos, como forma subliminar de realização dos direitos sociais e para a universalização do direito humano ao desenvolvimento que deve ser concretizado por ações e políticas sociais.

É evidente que, a despeito das “crises do Estado de Bem Estar Social” (MORAIS, 2002, p. 39), ao Estado ainda é imposta a obrigação de formular estratégias de desenvolvimento socioeconômico ao Poder Público, com vistas à congruência da implementação dos direitos fundamentais direcionada à efetivação social, de molde a se garantir também aos direitos sociais a maior eficácia possível, no âmbito do sistema jurídico, como norma de direitos fundamentais que são (POMPEU, 2005, p. 54).

Com efeito, Bobbio (1992, p. 78) questiona a possibilidade de se afirmar que há um “direito” quando o seu reconhecimento e sua efetiva proteção ficam adiados para um futuro longínquo. Desse modo, sempre será necessário que o texto constitucional tenha respaldo na realidade social existente para que seja obedecido e tenha condições de prosperar e tornar reais os objetivos definidos para o Estado, como expressão da “crença profunda no poder transformador de uma constituição para superação dos graves problemas econômicos e sociais do país” (KRELL, 2002, p. 26).

Dessa maneira, a solidariedade, como pressuposto para a redução das desigualdades sociais, para a erradicação da pobreza e para a realização do projeto de desenvolvimento, possibilitam faticamente, a busca de condições concretas de efetivação dos ditames de justiça social pautados na redistribuição de renda e na compatibilização da cooperação social para o alcance do desenvolvimento.

A supremacia da Constituição passa a ser vislumbrada por um novo prisma que é a busca da plenitude da dignidade da pessoa humana através das atividades do Estado (BARRETO, 2010, p. 5-6), onde o bem estar social perseguido na sua atuação leva em conta a interligação de interesses que vislumbram na atuação pública a realização das necessidades básicas individuais.

A adoção de políticas públicas voltadas para a superação da condição de pobreza e miserabilidade são instrumentos jurídicos e políticos que tem como fundamento os princípios da igualdade material e da solidariedade, que podem, quando integralmente efetivados, sob a força normativa que a tem Constituição, promover o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2005), corolário da realização socioeconômica das pessoas em condição de maior vulnerabilidade.

A partir desse processo regulatório socialmente preocupado e baseado na solidariedade social ocorre a equalização das oportunidades de cada cidadão de viver segundo o modelo escolhido, sem as carências e as desvantagens provocadas pelos privilégios introduzidos pelo Estado Liberal, marcadamente discriminatório e injusto.

Cerca de 50 milhões de brasileiros pobres estão à margem dos avanços sociais e

tecnológicos alcançados pelo crescimento econômico, sendo incompreensível se pensar que as mazelas sociais apenas serão solucionadas quando o Estado se afastar das áreas em que ele é mais instado a agir. Programas como o Bolsa Família, e os impactos que ele promove imediatamente na vida das pessoas apenas corroboram o quanto o Estado tem de fazer para transformar a realidade atual.

O desenvolvimento como proposta de Estado em que o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, a igualdade e a justiça são valores supremos de uma sociedade fraterna (poder-se-ia dizer solidária) e pluralista é elemento essencial para se compreender as escolhas feitas pelo Estado brasileiro no sentido de propostas e ações desenvolvidas para a concretização dos preceitos constitucionais de solidariedade, justiça social e dignidade.

3.2 Ações afirmativas: proposta teórica à compreensão dos direitos sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento

O mundo moderno, em suas inúmeras exigências e evoluções (sociais, econômicas, financeiras, científicas, políticas e tecnológicas), tem de forma contundente imposto novos paradigmas para o reconhecimento dos direitos, em especial daqueles que exigem do Poder Público um fazer, e não apenas um abster-se.

3.2.1 A globalização enquanto fenômeno de fomento à exclusão social

A apreensão do fenômeno globalização econômica é relevante, pois propicia a abordagem das consequências negativas causadas no plano econômico e social, onde se pode identificar a existência de uma crescente exclusão social, caracterizada pela precarização das condições de trabalho, pela disseminação do desemprego crônico, baixos níveis salariais, perda das garantias sociais dos cidadãos e pela geração de um quadro de pobreza estrutural, que compromete a participação dos cidadãos nos âmbitos político e jurídico, eis que os

cidadãos não têm garantidas condições mínimas e dignas de existência para participarem politicamente (LIMA, 2006, p. 40).

As contradições propostas pela globalização (por exemplo: grandes centros modernos e luxuosos x favelas onde não existe saneamento básico, grandes centros de venda e shoppings x centros de venda populares onde a regra é o trabalho informal, etc.) são acentuadas pela hegemonia neoliberal, onde são postos em embate a democracia política e social, os direitos de liberdade e os direitos sociais³¹ e são colocados em colisão a necessidade de liberdade irrestrita dos neoliberais que apregoam o fim o Estado Social e a necessidade de cerca de 50 milhões de brasileiros que vivem em estado de pobreza e extrema pobreza.

Para a efetivação dos desejos de justiça social se faz necessário que os inúmeros problemas que afligem a sociedade brasileira sejam afastados, especialmente, aqueles construídos e aprofundados com a globalização e ao Estado cabe o papel ordenar e estruturar os meios para a superação dos problemas sociais existentes, tudo sob a projeção dos valores e preceitos albergados pela Constituição Federal de 1988.

É a globalização que põe lente de aumento nos problemas sociais enfrentados pelos cidadãos brasileiros, ela é “a nuvem negra sobre o Estado”, cuja “única ideologia é a ausência de ideologias, cujo altar é a bolsa de valores, cuja única divindade é o lucro”, e que é formada em torno de uma única aliança que é o pacto neoliberal (BONAVIDES, 1998, p. 22).

A universalização dos direitos humanos, como entende Tosi (2001, p. 21), deve seguir o mesmo sentido da globalização da economia e da finança mundial que estão em ascensão na mesma lógica da busca incessante pelo lucro, pela concentração de riquezas e pelo descompasso com a realização dos direitos sociais.

O processo de globalização, no modo em que é conduzido atualmente, pode representar retrocesso aos direitos humanos, onde o que impera é a simples defesa dos direitos de liberdade, com a intervenção mínima do Estado. Não é despendida, nesta perspectiva relevância aos direitos socioeconômicos (de solidariedade), por isso, são aprofundadas ainda mais as discrepâncias sociais (TOSI, 2001, p. 21).

Na realidade, a globalização guarda forças contraditórias, ao mesmo tempo em que, ao tratar das questões relacionadas à esfera econômica e social encerra instrumentos capazes de conduzir a uma situação caótica de abandono e aniquilação de direitos, trazendo em seu

³¹ Com a perspectiva de igualdade, como um elemento de realização da verdadeira democracia, a partir dos anos 30 do século XX, é que se pode verificar a emergência dos direitos sociais com maior nitidez e como característica da luta política de negação ou na tentativa de negação da desigualdade social (FARIA, 2004, p. 107).

arcabouço enormes possibilidades de, em sendo utilizada como mecanismo de solidariedade³², viabilizar estratégias de transformações democráticas e que conduzam ao desenvolvimento e a efetivação dos direitos sociais aos mais carentes.

3.2.2 A efetivação dos direitos sociais como alternativa às mazelas decorrentes da nova ordem econômica

Os direitos sociais, como se pode perceber não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo do Poder Público cada vez mais prestações materiais dentro de um modelo de Estado que tende a ser, certamente, mais preocupado com o bem estar social, dando prevalência aos interesses coletivos e à realização dos ditames da justiça social.

Desse modo, a essência do Estado de Bem Estar Social reside na proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não como caridade, que se constrói a partir da institucionalização e efetivação dos direitos sociais, correlacionado diretamente ao fundamento jurídico (não apenas ético ou moral) da solidariedade (FARIA, 2007, p. 32)

Em vistas disso, se pode afirmar que os direitos sociais se referem ao bem estar socioeconômico e a participação na herança social (ARENDR, 2007, p. 212), ou seja, permitindo-se a cada indivíduo viver de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (FERNANDES, 2000, p. 61) e em especial de acordo com o que foi construído historicamente pela sociedade.

Com a constitucionalização dos direitos sociais, econômicos e culturais, na sua amplitude máxima, vão surgir nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, uma camada de juristas que militam pelo que se pode chamar de “Direito Constitucional da Efetividade”, que passa a vislumbrar a Constituição como norma jurídica dotada de

³² Como meio de compreender a abrangência solidária das ações afirmativas para a quebra do ciclo da pobreza e desigualdades, Pogge (2007, p. 145) observa que há duas maneiras de se conceber a pobreza global como um desafio moral: pode-se não cumprir o dever positivo de ajudar as pessoas em dificuldade aguda ou, simplesmente, pode-se não cumprir o dever negativo mais rigoroso de não sustentar a injustiça, não contribuir para ou lucrar com o empobrecimento dos outros.

exigibilidade plena e não mero ideal irrealizável (BINENBOJM, 2004, p. 14).

São esses direitos sociais que mais tem proporcionado controvérsias no que diz respeito à eficácia e efetividade, inclusive no que se relaciona à questão da eficiência e suficiência dos instrumentos jurídicos disponíveis para lhes outorgar a realização plena.

Direito social é, portanto, não apenas o mero elenco de vantagens utópicas para o indivíduo, mas, sobretudo, a eficácia das medidas governamentais, tendentes a melhorar as condições existenciais da coletividade nacional, ancorada nos ditames da justiça social (OLIVEIRA, 1999, p. 77).

Juridicamente, há a exigência de justiça social e igualdade material (como também de liberdade material), uma vez que foi mencionada a insuficiência do Estado Liberal para a consecução dos fins sociais a que o direito se propõe, podendo-se afirmar que a legitimação política das ações afirmativas, dentro da concepção solidária que o Estado de Bem estar Social se propõe e tem por obrigação expressa concretizar.

3.2.3 Ações afirmativas e a concretização da igualdade material para a realização do desenvolvimento

As ações afirmativas são umbilicalmente ligadas à tentativa de efetivação concreta do princípio da igualdade material para a efetivação dos direitos sociais, isto porque é através delas que as minorias têm o reconhecimento da “tutela positiva do Estado”, finalisticamente direcionada à correção das situações históricas de desigualdade e violação (AVELAR, 2009, p. 109).

Sem condições de básicas de vida, a liberdade e a realização do desenvolvimento, portanto, das metas constitucionais, são de realização impossível, para tanto, a solidariedade e a isonomia devem ser utilizadas como parâmetro de valoração dos atos normativos, administrativos e judiciais.

As ações afirmativas são, pois, importante instrumento para a inclusão social, possibilitando, através de medidas especiais o alcance da isonomia não apenas formal, mas também material ou substantiva. Elas são medidas da esfera pública ou privada, de caráter coercitivo ou não, que visam promover a igualdade substancial, através da “discriminação

positiva”³³ de pessoas integrantes de grupos que estejam em situação desfavorável, e que sejam vítimas de discriminação e estigma social (SARMENTO, 2007, p. 202).

Como destaca Rocha (1996, p. 99), a ação afirmativa é instrumento possibilitador da superação do problema do não cidadão, daquele que não participa política e democraticamente como lhe é na letra da lei fundamental assegurado, porque não se lhe reconhecem os meios efetivos para se igualar com os demais. Isto porque, a igualdade que se busca não é exclusivamente jurídica, mas fática, tendo em vista que a Constituição não pode ser vislumbrada sob o aspecto, unicamente, jurídico.

O Texto Maior deve estar ligado à teoria social, a história, a economia e a política, de modo que lhe seja proporcionado efetividade para a promoção da liberdade e do desenvolvimento como a possibilidade real de agir e fazer escolhas, o que é fomentado apenas por medidas especiais do Estado direcionadas à concretização da igualdade como pressuposto do desenvolvimento.

Portanto, a eficácia jurídica e social dos preceitos que orientam as metas do Estado brasileiro, tem a característica da realização progressiva, dinâmica e, de certo modo, sempre inacabado, tendo em vista que o artigo 3º está voltado para a transformação da realidade brasileira, que diretamente, exige a superação do subdesenvolvimento (BERCOVICI, 2003, p. 562-563). Dessa forma, a realização da Constituição depende de sua concretização fática e da construção de uma sociedade compreendida nos preceitos de igualdade real o que exige imediatamente a sua concretização por intermédio da ação estatal positiva, constante e diligente.

3.2.4 Ações afirmativas como meio de combate às desigualdades socioeconômicas

Juridicamente há a exigência de igualdade material – como expressão da solidariedade

³³ O texto da Recomendação Geral nº. 32 do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial faz uma breve reflexão sobre a terminologia utilizada para designar as atuações positivas do Estado, denominadas “medidas especiais”, “ações afirmativas”, “medidas positivas” ou “ações positivas”, tratando ainda da impropriedade da expressão “discriminação positiva” que abarca conceitos contraditórios e que não condizem com o espírito de tais ações, e, portanto, deve ser evitada. Tais medidas incluem atividades administrativas, orçamentárias, além de instrumentos legislativos, em todos os níveis do aparelho do Estado, bem como os planos, políticas, programas e regimes preferenciais em áreas como emprego, habitação, educação, cultura, e participação na vida pública para grupos desfavorecidos, concebidas e executadas com base em tais instrumentos (COMMITTEE, 2009).

para a realização do desenvolvimento – uma vez que foi mencionada a insuficiência do Estado Liberal para a consecução dos fins sociais a que o Direito se propõe. Assim, pode-se afirmar que a legitimação política das ações afirmativas, dentro da concepção solidária que o Estado de Bem Estar Social se propõe e tem por obrigação expressa concretizar, surge da própria conformação constitucional do Estado brasileiro.

Como exposto por Mello (2003, p. 17), “É preciso buscar-se a ação afirmativa. A neutralidade estatal mostrou-se nesses anos um grande fracasso [...]”, é necessário fomentar-se o acesso aos inúmeros bens sociais indispensáveis à realização da igualdade objetivada e proclamada no texto constitucional.

Mencionadas políticas de discriminação positiva tem geralmente focos diversificados, podendo ser direcionadas às mulheres, portadores de necessidades especiais, indígenas, afro-descendentes ou pessoas pobres, incidindo nos mais variados campos, como educação, emprego, saúde, representação política ou acesso a cargos públicos.

As ações afirmativas apenas são compatíveis com a cláusula de isonomia quando se estabelece um vínculo lógico entre o elemento peculiar que torna o sujeito apto a ser seu beneficiário e a desigualdade de tratamento em função da desigualdade existente, lembrando sempre que tal correlação não pode ser incompatível com os princípios constitucionais consagrados na ordem jurídica.

Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo *igualdade*, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todas sem especificações *arbitrárias*, assim proveitosas que detrimosas para os atingidos. (MELLO, 2006, p. 18, grifo do autor)

A implementação de ações afirmativas é baseada nos princípios da dignidade e da igualdade de todos os seres humanos e deve reforçar a idéia de que se deve combinar a igualdade formal perante a lei (igual proteção da lei), com a igualdade material ou *de fato* (igualdade no gozo e exercício dos direitos humanos) e todos estes elementos tem de ser levados em consideração para a aplicação dos direitos humanos.

Esse aspecto é relevante para se mencionar a desigualdade histórica na herança brasileira e a importância de se reconhecer e se afirmar que ainda hoje estamos sentados sobre essa desigualdade histórica, não reconhecendo como as diferenças profundas merecem também medidas enérgicas para serem combatidas, e a reparação materializada (MAIA; ROCHA, 2003, p. 63).

Nesta senda, pode-se refletir acerca da eficácia do manejo das políticas sociais, enquanto ações afirmativas a serem implementadas pelo Estado no sentido de arrefecer as desigualdades incutidas na realidade brasileira. Para tanto, há a necessidade de todo um projeto desenvolvimentista alicerçado tanto na distribuição de riquezas, quanto na instituição de subsídios regionais, dentre outras atividades que sirvam para eliminar a sustentação do *status quo* socioeconômico.

Sarmento (2007, p. 202) destaca que os fundamentos que legitimam a adoção das ações afirmativas são os critérios de justiça compensatória, justiça distributiva, promoção do pluralismo e fortalecimento da auto-estima e da identidade dos grupos favorecidos.

O argumento da justiça compensatória é baseado na condição de exclusão e desrespeito aos direitos humanos propiciada historicamente pela pobreza e pela desigualdade socioeconômica que assola o Brasil. Logo, é condição para a efetivação da igualdade que a sociedade de hoje, através da atuação estatal, compense as injustiças sociais decorrentes da concentração iníqua de riquezas, que permanece atingindo as populações carentes na atualidade.

A justiça distributiva fundamenta, de maneira ainda mais incisiva a realização de ações afirmativas, à medida que é perceptível a desvantagem socioeconômica dos pobres no acesso aos bens da vida no intuito de satisfazer suas necessidades básicas, e mais ainda no intuito de se proporcionar o desenvolvimento apregoado na Carta Magna, o que justifica a adoção de medidas que tendam a favorecer e a incentivar o seu acesso aos bens socialmente relevantes, de modo que se possa quebrar o ciclo da pobreza e se oportunizarem possibilidades de desenvolvimento e liberdade.

Embora se possam construir objeções morais à adoção das ações afirmativas, sob o argumento de que os fins de promoção do desenvolvimento não justificam os meios “assistencialistas”, elas são a única alternativa legítima em um Estado que pretende promover o bem social de todos os seus cidadãos, especialmente por se constituírem exigência da realização da igualdade material e sua própria consideração como ação solidária capaz de promover o desenvolvimento (PEREZ LUÑO, 2005, p. 118).

Em relação às ações afirmativas que visam o combate à pobreza trata-se de questão essencial a sua diferenciação, enquanto programas de assistência social³⁴, da ideia de

³⁴ Com efeito, a assistência é direito ligado à realização da cidadania cuja efetivação se firma no direito de sobrevivência, que apresenta ligação direta com a noção de realização pelo Estado, em virtude dos preceitos de

assistencialismo; tal diferenciação, se faz de maneira imperiosa, pois, em virtude da conformação das políticas e programas assistenciais, voltados simplesmente para a distribuição de “mínimos sociais”, há indiscutível comparação com as políticas de controle eleitoral e social das populações mais necessitadas (DEMO, 2003, p. 9).

Neste sentido, observa Maia (2001, p. 159) que as ações afirmativas necessitam de reconhecimento social e de justificativa estatal de modo a considerar critérios objetivos que funcionem efetivamente para transformar a realidade socioeconômica. Apenas uma atuação positiva do Estado é capaz de reverter o quadro em que se encontram as pessoas destituídas de um mínimo de recursos para a efetivação de seus direitos mais básicos.

Para Alexy (2011, p. 360), a igualdade material é um valor que deve ser efetivado pelo direito e se identifica com o princípio da solidariedade – que pela sua dimensão de integração coletiva e psicológica exige sensibilidade, altruísmo e vontade para o alcance do êxito coletivo – o que se coaduna com a concepção de justiça social, outrora mencionada³⁵.

Desse modo, a adoção de ações afirmativas em forma de políticas públicas voltadas à superação da condição de pobreza e miserabilidade são instrumentos jurídicos e políticos que tem como fundamento os princípios da igualdade material e da solidariedade, que podem, quando integralmente efetivados, sob a força normativa da Constituição, promover o desenvolvimento como liberdade, corolário da realização socioeconômica das pessoas em condição de maior vulnerabilidade.

O Estado, na sua abrangência social é o principal agente encarregado de realizar o valor da solidariedade social, pautado na consagração universal dos valores fundamentais da dignidade da pessoa humana e na justiça social, cujas normas tem como principal objetivo obrigar os Estados a direcionarem suas ações aos esquecidos e marginalizados (WEIS, 2010, p. 21).

No Brasil, portanto, onde vige um sistema jurídico constitucional pautado na efetivação da justiça social como objetivo, estruturado para a erradicação da pobreza, da marginalização e para a redução das desigualdades regionais e sociais, há a obrigatoriedade da

democracia. Posto isso, Demo (2003, p. 10) destaca que a assistência social deve ser desvinculada da ideia de regulação do mercado, já que se ligando a inserção de mercado da assistência se desligaria da noção de direito.

³⁵ Atender aos carentes, consoante Sposati et al. (1995, p. 17) é ato moral, ético e humanitário, destituído da dimensão econômica e política pela qual a sociedade se organiza, pondo em questão a concepção ético-social ante a econômico-política no exame da assistência social. Entretanto, a despeito do caráter ético ter relevância predominante na questão da efetivação do princípio da solidariedade, não se pode negar a importância econômica e política quando da efetivação de direitos sociais. A sua abrangência enquanto elementos de empoderamento é inegável e possibilita o reconhecimento e acesso aos “intitamentos” mencionados por Sen (2005, p. 54) e que efetivam de maneira interdependente e interligada o resgate do sentimento de dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

adoção de políticas públicas (econômicas, sociais e culturais), que não sejam encaradas como mera liberalidade do governo, mas sim como obrigações decorrentes das normas definidoras dos direitos sociais, econômicos e culturais reconhecidos, no sentido de elevar as condições de vida dos grupos sociais mais pobres, marginalizados e esquecidos pelo Poder Público.

Quando se proporciona acesso àquelas pessoas mais débeis economicamente aos bens sociais, se promove, via transversa, o sentimento eudemonista, fazendo com que se possa proporcionar o elevação do padrão de vida das pessoas mais carentes, possibilitando que através do acesso à educação de qualidade se alcance posições de destaque na sociedade. Logo, o fundamento do fortalecimento da auto-estima está ligado diretamente aos resultados da adoção das medidas especiais (ações afirmativas) como instrumento para proporcionar bem estar.

O critério eleito para a inclusão das políticas sociais de promoção de direitos sociais, como se perceberá, é adequado à condição de vulnerabilidade que caracteriza as relações do pobre marginalizado diante da situação socioeconômica do Estado brasileiro. Portanto, as “vantagens” (que na realidade não são vantagens, mas apenas uma forma de equiparação entre os sujeitos) proporcionadas pelas ações afirmativas ligadas à inclusão socioeconômica expressam um vínculo demonstrado faticamente entre as situações de miséria e privações com o que dever de efetividade e eficácia dos princípios da solidariedade, da justiça social que requerem do Estado meios de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades.

3.3 Direito ao Desenvolvimento: aspectos socioeconômicos do desenvolvimento humano

Como já mencionado, o desenvolvimento é considerado, expressamente um dos objetivos da República Federativa do Brasil (artigo 3º da Constituição Federal), sendo princípio informador do regime político, econômico e social brasileiro.

O desenvolvimento, entendido como a promoção progressiva, ambientalmente saudável, dos direitos humanos (individuais, socioeconômicos e culturais), para as futuras gerações, decorre da interpretação e conjugação sistemática de uma série de dispositivos pulverizados pela Constituição. Cabendo considerar que é o direito da pessoa humana de se beneficiar das possibilidades que oferece a comunidade para o progresso de sua personalidade e para a satisfação de suas necessidades fundamentais, cujo enquadramento como direito

humano é inquestionável (BAUER, 1987, p. 78)

Conforme define a Declaração sobre o Desenvolvimento de 1986, o desenvolvimento é o processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes (BARRAL, 2006, p. 427). Logo, o “[...] desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2005, p. 17).

Nessa esteira, é que se propõe que sejam direcionados recursos públicos em favor dos direitos sociais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico das pessoas mais carentes, a fim de se permitir que elas possam exercer sua liberdade jurídica e obtenham condições de exercer sua liberdade real, sendo, construída como o direito não apenas de viver, mas de viver melhor (SCHWARTZMAN, 2004a, p. 40). Afinal, apenas se pode exercer com plenitude a liberdade real (ALEXY, 2011), mesmo restrita ao mínimo existencial, quem possui a possibilidade de exercer essas capacidades (SEN, 2005). Deste modo é imprescindível que os recursos públicos sejam alocados de maneira suficiente para a implementação dos direitos humanos socioeconômicos, de maneira proporcional aos problemas encontrados e de forma progressiva no tempo, possibilitando que as deficiências existentes sejam superadas através do exercício das liberdades reais (ALEXY, 2011), ou por outras palavras, para o exercício das capacidades de cada pessoa (SEN, 2005).

Promover o desenvolvimento socioeconômico é procurar atenuar os desníveis de distribuição das riquezas através de um critério justo de investimento nas regiões mais diversas do país, bem como em setores diversificados das atividades econômicas, isto porque, para se combater a pobreza em suas mais variadas formas, é necessário que se reduzam os desequilíbrios regionais e, em última análise, se promova a igualdade das condições sociais, e o acesso aos bens aptos a suprir as necessidades básicas.

A essa evidência, os direitos socioeconômicos, como corolário indispensável à realização do desenvolvimento, devem ser atribuídos instrumentalmente, de tal maneira que a sua atribuição promova a maximização da riqueza e a conquista de novos espaços para a participação de todos os cidadãos, isto porque, “[...] vale a pena buscar a riqueza social por alguma razão que não apenas a justiça” (DWORKIN, 2005, p. 400).

Nesta senda, a avaliação do desenvolvimento, ou, mais precisamente, a avaliação das ações e políticas públicas adotadas pelo Estado para se atingir o desenvolvimento deve ser feita tomando em consideração primordialmente o aumento da liberdade das pessoas,

dependendo, para que detenha razão de eficácia, a sua livre condição de agente³⁶.

No Brasil, Estado definido como “em desenvolvimento”, a questão da efetivação dos direitos sociais para a redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza, objetivos do Estado, é, de veras, complicada. Como observa Nogueira (2006, p. 51), a população sequer alcançou os direitos de segunda geração e já se digladiam políticos e intelectuais contra o Estado de Bem Estar Social, onde os valores solidariedade e justiça social devem ser efetivos.

Como reforça Rocha (2008, p. 19), as necessidades básicas são sem dúvida aquelas que se colocam relacionadas à sobrevivência física das pessoas e não se resumem às necessidades alimentares, elas exigem do Poder Público uma atuação complexa que abarque um rol maior de necessidades humanas (educação, saneamento, habitação, etc.), algumas delas que se apresentam em maior ou menor grau em cada sociedade.

O Estado, na visão neoliberal predominante, deve permanecer subsidiário³⁷ à iniciativa privada; e as políticas sociais, nesse contexto teriam que se ajustar a essa definição, ainda que as políticas sociais continuassem sendo setoriais e representassem ainda importantes componentes assistenciais, o critério que se definiu e que deve prevalecer para a realização eficaz máxima das políticas sociais foi o da “focalização”, que consiste em concentrar os recursos disponíveis naqueles que apresentam as maiores carências (VILLALOBOS, 2000, p. 51), impossibilitando o acesso universal às políticas de inclusão social e inserção econômica.

Ora, o Estado de Bem Estar Social apenas exercitaria o seu papel quando da efetivação completa dos direitos mínimos que compõem a tríade liberdade, igualdade e fraternidade, houvesse a verdadeira congregação dessas dimensões de direitos³⁸, cuja terceira geração abrange os direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, ao patrimônio cultural da humanidade, à autodeterminação dos povos, e cuja força motriz é a solidariedade.

³⁶ A “condição de agente” das pessoas é elemento fundamental para proporcionar o desenvolvimento, tendo em vista que o agente é além de parte constitutiva do desenvolvimento, instrumento de fortalecimento das liberdades.

³⁷ Nessa orientação subsidiária, o Estado apenas realiza aquilo que o setor privado não tem interesse em fazer, desse modo, a ação social concentra-se em: a) levar subsídios monetários diretos aos mais pobres, como compensação pela sua não inserção nas redes formais de proteção social; b) subvencionar o setor privado na prestação de serviços sociais específicos (saúde, educação, previdência social, moradia, atendimento à crianças em situação irregular); c) em algumas circunstâncias, transferir às municipalidades a gestão dos serviços públicos de educação básica e saúde da família (VILLALOBOS, 2000, p. 52)

³⁸ Conforme pontua Alves (2005, p. 37), somente numa perspectiva de efetiva progressão temporal não valorativa, seria possível se falar em diferentes gerações de direitos humanos, onde os direitos econômicos e sociais, de segunda geração, consagrados na doutrina jurídica posteriormente aos direitos “lockeanos”, mas devidamente incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, igualar-se-iam em importância aos direitos civis e políticos, de primeira geração. Aduzindo que sem perder de vista essa conhecida evolução doutrinária do Direito e tendo-se em conta as transformações históricas ocorridas no mundo desde 1948, o fato de que a Declaração proclamada como Universal pelas Nações Unidas tenha resistido incólume, por meio século, com adesão crescente até agora, é algo a ser seriamente considerado.

A esta evidência, é possível compreender, como reflete Suplicy (2004, p. 30-31), que os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade só poderiam ser desfrutados por meio de uma organização que combinasse uma sociedade justa e igualitária com os fundamentos democráticos, e estes fundamentos, em contrapartida, apenas seriam concretos com a implementação dos direitos socioeconômicos.

Conforme observa Bielefeldt (2000, p. 136), tomando por orientação a liberdade, a igualdade e a solidariedade, se pode afirmar que estes, em conjunto com a democracia e os direitos humanos não só se entrelaçam normativamente, mas formam, em princípio, uma unidade voltada à efetivação da existência digna que é emanada do desenvolvimento humano, pautado na implementação de ações, programas e políticas públicas estatais.

O Brasil, entretanto, deve maior reconhecimento aos direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente, em razão de compromissos internacionais assumidos com a ratificação de tratados de proteção dos direitos humanos, em particular o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, os quais se refletem na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

3.3.1 Perspectiva internacional do direito ao desenvolvimento: concreção centrada nos direitos humanos para superação das vulnerabilidades dos sujeitos sociais

Ao longo da história do Estado, as lutas sociais levaram ao surgimento e ao reforço da noção de responsabilidade pública do Estado quanto às questões sociais a partir de uma dimensão socioeconômica, relacionada com a necessidade de se garantir condições materiais e sociais iguais para a toda a coletividade (CARVALHO, 2005, p. 97).

Nessa constante luta contra a exclusão social (pela integração social), é forçoso reconhecer que é a partir do manejo de políticas regulatórias (sociais e econômicas), levadas a cabo pelo Estado que se poderá, em conjunto com outras medidas de cunho cultural e político, promover o desenvolvimento desse amplo espectro de atores sociais pobres, excluídos, marginalizados etc. e nunca é demasiado esse tipo de atuação governamental, que não impede, mas na realidade auxilia e estimula o esforço e o desenvolvimento da pessoa humana.

Pode-se com propriedade afirmar que tanto nas questões internas quanto internacionais, o principal agente para o desenvolvimento é o Estado através das políticas

públicas de promoção socioeconômica (CARDIA, 2005, p. 79), cujo advento interventivo estatal se assenta nas políticas públicas como instrumento desenvolvimentista de governo, cuja roupagem foi assumida pelo Brasil assentada na aquisição progressiva dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) (SACHS, 1998, p. 153).

Os direitos humanos passaram a ser considerados a base e o fundamento do Estado Democrático de Direito, reafirmando a ideia de que o Estado no exercício do poder está condicionado aos limites fixados na sua constituição e, portanto, no âmbito do Estado de Bem Estar Social, os direitos sociais aí inseridos, constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de oportunidades inerentes à noção de democracia guiado pelo valor da justiça social (SARLET, 2004, p. 68-72).

Cabe ressaltar que para o Estado brasileiro, além do objetivo constitucional de combate à pobreza, há o compromisso firmado no âmbito internacional de “adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos” econômicos, sociais e culturais, conforme declarado no PIDESC (BARRAL, 2006, p. 394).

É evidente que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colacionou elementos essenciais do PIDESC, em especial no que se refere aos princípios essenciais para a construção de um Estado de Bem Estar Social que visa à promoção e efetivação de direitos mínimos.

Foram insculpidos, preceitos tendentes a assegurar a categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, ao lado dos direitos civis e políticos, expressamente quando da expressa referência a “direitos sociais”, “bem estar”, “desenvolvimento”, todos valores (supremos) da sociedade brasileira.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, por sua vez, atribui aos Estados “o direito e o dever de políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes (BARRAL, 2006, p. 428)”. Portanto, nos termos da declaração, o direito ao desenvolvimento é elevado à condição de direito humano inalienável e universal.

À Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento cabem as mesmas reflexões que Sorto (2002, p. 9-35) faz a cerca da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948; por seu valor moral e sua não obrigatoriedade e imperatividade há a possibilidade de abertura

dos Estados para a sua efetivação paulatina e constante, servindo de baliza moral que permite a perenidade de sua autoridade moral.

Como bem observa ainda, Sorto (2002, p. 24-25) afirma haver enorme dificuldade em tornar efetivos os preceitos contidos nas normas internacionais. Entretanto, ao se disponibilizar acesso universal a esses direitos, inevitavelmente, se confere ao cidadão o direito a ter reconhecida a igualdade material, tendo em vista que a mera igualdade formal não é suficiente para solucionar as questões que se impõem. Diante disso, sobreleva a questão da implementação das políticas públicas, que é a forma como são colocadas em prática as prestações que vão responder as pretensões de existência digna da pessoa humana.

3.3.2 Direito ao desenvolvimento como imperativo à realização da existência digna

O direito ao desenvolvimento não deve ser visto do ponto de vista exclusivamente econômico, mas deve ter em conta uma concreção centrada nos direitos humanos, tendo como objetivos correlatos a paz, a economia, o meio ambiente e a democracia.

Em outros termos, o que se defende é o direito ao desenvolvimento como um imperativo ético, jurídico, social, político e econômico para o mundo atual (LIMA JUNIOR, 2001a, p. 97), já que não parece ser possível o desenvolvimento sem que se efetive um núcleo duro composto pelos direitos econômicos, sociais e culturais.

É, pois, questão pontual e relevante, a eliminação da marginalização que se liga de maneira irrefutável ao grave problema da pobreza, cujo combate e erradicação exigem dos governos mecanismos cada vez mais claros e eficientes e menos palavras retóricas para que se possa tornar eficaz os preceitos que protegem e tendem à promoção de uma existência digna.

A esse respeito, observa Schwartzman que:

O direito humano fundamental ao desenvolvimento econômico nacional encontra, nesta ordem de idéias, regime jurídico próprio no Texto Maior que revela o conteúdo jurisdicionado de opções valoradas de políticas públicas, às quais não poderão os poderes Executivo e Legislativo se furtarem de observar [...] (SCHWARTZMAN, 2004a, p. 62)

Por esse prisma, a ordem jurídica brasileira deve ser visualizada de modo que se

extraíam de sua interpretação o direito fundamental ao desenvolvimento e, em contrapartida, o dever do Estado de promover o desenvolvimento socioeconômico com qualidade de vida para todos os cidadãos. Os fins e os meios do desenvolvimento, na perspectiva da liberdade, devem ser colocados com mesmo peso no centro da atuação estatal.

As pessoas devem ser ativamente consideradas na formulação, na implementação e nos resultados dos programas sociais (ROMANO et al, 2002, p. 96), onde programas sociais como o “Bolsa Família” tem papel de importância indiscutível nesse fortalecimento das capacidades de desenvolvimento daqueles sujeitos sociais mais vulnerabilizados.

Nunes destaca, entre outras formas de desenvolvimento humano, que:

[...] a idéia de que o desenvolvimento econômico passa por caminhos que respeitem a dignidade do homem, o desenvolvimento integral da sua personalidade, a conquista do bem estar material, mas também o desenvolvimento dos homens no plano da sua profissão, da cultura e do lazer (NUNES, 2003, p. 111).

Vislumbra-se, pois, no Estado brasileiro, a implementação de uma política pública de transferência de renda e de disponibilização de acesso aos direitos sociais, no intuito de promoção de desenvolvimento com a construção de um Estado de Bem Estar Social, pautado na cidadania. A partir dessa compreensão, os programas de transferência de renda, representados por programas de renda mínima como o Bolsa Família, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo de miséria e exclusão e a promoção do desenvolvimento a partir da compreensão de crescimento econômico e inclusão social.

3.4 Crescimento x desenvolvimento: insuficiência do crescimento econômico para se alcançar o objetivo de desenvolvimento

O Estado brasileiro conformado após a década de 1930 é eminentemente contraditório e heterogêneo. O Brasil se autoproclama um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem estar: moderno e avançado sob os aspectos tecnológicos e econômicos, porém tradicional e repressor nas questões sociais (BERCOVICI, 2003, p. 568).

É evidente que no Brasil o Estado passa por uma crise de identidade, que contrasta uma economia rica e diversificada com uma sociedade fragilizada e socialmente vulnerável.

Na década de 1990, o Brasil vivia a sua maior crise recessiva desde 1930, sendo toda a atenção do governo e da opinião pública voltada ao combate à inflação crescente e aos problemas decorrentes do endividamento externo.

Enfocava-se a preocupação apenas com o crescimento econômico e com uma política de exportação, não havendo espaço para a implantação de qualquer política de enfrentamento à pobreza e de redistribuição de renda, sendo a superação da pobreza considerada mera decorrência da estabilidade da moeda e do crescimento. Eram mínimas as medidas efetivas para enfrentar a situação de pobreza e descaso que se alastrava no território brasileiro de sorte a contrapor os efeitos negativos das grandes dificuldades econômicas pelas quais passava o país.

A questão social era tratada de maneira dissociada da injustiça e dos seus determinantes estruturais, como as desigualdades, a ausência de solidariedade social e a extraordinária concentração de renda. O que realmente importava, à época, era a reestruturação produtiva e as novas orientações governamentais voltadas para o crescimento econômico.

Para Dias (2007, p. 175), o crescimento econômico é um conceito puramente quantitativo, ligado especificamente ao aumento da riqueza de um país, enquanto que o conceito de desenvolvimento é qualitativo e está relacionado à melhoria das condições de vida da pessoa humana, em todos os seus aspectos.

O crescimento econômico e dos índices de riqueza do Estado é um meio importante de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade, entretanto, o desenvolvimento como liberdade depende também de outras disposições sociais e econômicas (SEN, 2005, p. 17). Logo, “[...] uma sociedade com mais riqueza é melhor porque a riqueza tem uma ligação instrumental importante – seja como causa, seja como ingrediente, ou como falso alvo – com algum componente independente do valor” (DWORKIN, 2005, p. 371).

Pereira, ao refletir acerca do pensamento de Sen, pondera que:

Políticas de bem estar social que visem atender desejos ou preferências individuais seriam inglórias, não só pela impossibilidade de se medir a satisfação dessas preferências, sem um critério objetivo externo ao indivíduo, mas também pelo fato de muitas pessoas, devido as dificuldades insuperáveis de existência reduzirem o arco de seus desejos e se conformarem com o que tem (PEREIRA, 2006).

Os direitos de liberdade, oportunidade, igualdade e dignidade que dita o princípio constitucional da justiça social devem ser alcançados por todos os cidadãos brasileiros, de

forma indistinta. Entretanto, a realidade brasileira é completamente destoante, o que impera é grande maioria da população vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza e essa parcela da população é privada dos direitos básicos essenciais a sua sobrevivência.

Sen (2005, p. 71) pondera que os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja alocada como protagonista na atuação estatal. Aos cidadãos deve ser dada a oportunidade de participar ativamente no direcionamento de suas próprias escolhas, como sujeitos emancipados e não meros beneficiários de programas sociais.

3.4.1 A perspectiva de Amartya Sen para a construção do Desenvolvimento como Liberdade

Na obra “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen (2005) estabelece o paralelo entre as liberdades instrumentais por ele elencadas e o desenvolvimento que elas podem gerar quando de sua efetiva concreção.

A liberdade política³⁹, as facilidades econômicas⁴⁰, as oportunidades sociais⁴¹, as garantias de transparência⁴² e a segurança protetora⁴³ são meios pelo qual a liberdade plena (liberdade substantiva) pode ser alcançada como garantia do desenvolvimento socioeconômico.

³⁹ As liberdades políticas incluem os direitos políticos, referindo-se as oportunidades das pessoas de decidirem os seus governantes, os princípios que regerão as decisões políticas, bem como o poder de fiscalizar e criticar as autoridades. Incluem ainda a liberdade de expressão, de imprensa e o direito à associação partidária (SEN, 2005, p. 55).

⁴⁰ As facilidades econômicas incluem as oportunidades que as pessoas “têm para utilizar os recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2005, p. 55). Como pontua Sen (2005, P. 55), à medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza, estas vão produzir efeitos positivos na ampliação de oportunidades econômicas dos cidadãos.

⁴¹ As oportunidades sociais refletem as ofertas que a sociedade estabelece em áreas sociais como educação, saúde, alimentação, habitação, dentre outras, que influenciam na participação mais efetiva nas atividades econômicas e políticas (SEN, 2005, p. 56).

⁴² As garantias de transparência são uma categoria de liberdade instrumental relacionadas ao papel de inibidores de corrupção e da irresponsabilidade de transações ilícitas (SEN, 2005, p. 56). Estão ligadas às garantias administrativas de moralidade, publicidade e transparência na condução das verbas públicas e dos destinos dados à coisa pública pelos governantes.

⁴³ A segurança protetora está relacionada ao modo como o sistema econômico opera quando algumas pessoas se encontram em situação de vulnerabilidade e sucumbem a privações em decorrência de adversidades. A segurança protetora, consoante Sen (2005, p. 57), é o meio pelo qual se proporciona uma rede de segurança social que impede que a população seja acometida por um estado de miséria, incluindo disposições institucionais fixas e políticas públicas que visem proporcionar subsídios, por exemplo, aos desempregados e pessoas em situação de pobreza extrema.

O desenvolvimento social⁴⁴ (um dos braços do desenvolvimento pleno do Estado) foi evidentemente subordinado às exigências da economia e relegado a um plano secundário, tendo investimentos insuficientes de recursos e pressões permanentes para a sua contenção.

O crescimento econômico obviamente pode ser muito importante como instrumento para a ampliação das liberdades desfrutadas pelas pessoas, mas o usufruto da liberdade substantiva depende de outras disposições sociais e econômicas, além da efetividade dos direitos civis e políticos que convergem para a compreensão de desenvolvimento socioeconômico. Desse modo, pode-se vislumbrar que a realização do complexo processo de desenvolvimento promove a liberdade, sendo, portanto, posto a partir da expansão das liberdades instrumentais mencionadas, e cujo maior impedimento de realização está diretamente relacionado com a pobreza econômica (SEN, 2005, p. 17-18).

Nessa senda, as liberdades instrumentais relacionadas às oportunidades sociais – evidentemente ligadas à efetivação dos direitos sociais e ao combate à pobreza – está intimamente relacionada à segurança protetora que exige da sociedade e com maior força do Estado a garantia de implementação de programas e instrumentos que efetivem as demais liberdades instrumentais.

Desse modo, além da realização econômica do Estado e do reconhecimento dos direitos civis e políticos, o desenvolvimento como liberdade passa necessariamente pela eficácia máxima dos direitos sociais, já que estes são as oportunidades que a sociedade estabelece em áreas estratégicas (educação, saúde, alimentação adequada, trabalho, locomoção, habitação, participação política, etc.) de sorte a promover o desenvolvimento e influenciar liberdade substantiva e a garantia de uma existência com dignidade.

A essa evidência, é extremamente oportuna a observação de Sen (2005, p. 25) para quem “As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais”, que acolhem os direitos civis, políticos, sociais e econômicos, onde têm destaque também as facilidades econômicas decorrentes do crescimento econômico.

Diante das urgentes necessidades de milhares de famílias que sucumbem diariamente em decorrência da fome e da miséria, o Poder Público tem a obrigação de buscar meios efetivos para aliviá-la, pois, conforme arrazoa Rocha:

[...] a ótica das *basic need* dá ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências. [...] isso implica a

⁴⁴ Conforme tratam Salama e Destremau (1999, p. 81), o desenvolvimento social é um processo que tem como escopo aumentar as possibilidades do indivíduo, ampliando não apenas a renda, mas o campo dos possíveis – relacionado ao atendimento satisfatório das necessidades básicas dos sujeitos.

implementação de políticas que privilegiem complementaridade no combate aos diferentes aspectos da pobreza, tendo em vista que a melhoria do bem estar social deve ser mais do que o resultado da soma de atuações setoriais específicas e desvinculadas entre si (ROCHA, 2008, p. 20).

Sabe-se que as políticas públicas devem ser priorizadas no sentido de se efetivar o enfrentamento da realidade de exclusão social na qual sucumbem 50 milhões de brasileiros, isto porque as políticas de assistência aos desamparados devem estar interligadas com outras políticas setoriais igualmente importantes, tais como a educação, a saúde e a segurança pública, sob pena de se tornarem ineficientes e efêmeras.

Desta forma, é que a atuação do Estado brasileiro, através do desenvolvimento de ações afirmativas (programas e políticas públicas) específicas como o Programa Bolsa Família, surge como premente na tentativa de minorar as mazelas da sociedade brasileira, especialmente daquela parcela da população que se encontra nos níveis mais críticos de desrespeito aos seus direitos mínimos (em estado de pobreza e de extrema pobreza).

3.4.2 Pobreza e questão social: desenvolvimento como condição e instrumento imprescindível para a realização dos objetivos da República brasileira

Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais são, do ponto de vista positivo, dotados de relevância indiscutível, entretanto, em virtude da situação de penúria que se encontra grande parcela da população brasileira, com sua negação em massa, o desenvolvimento, a partir da efetivação desses direitos, permanece ainda como mera utopia (LIMA JUNIOR, 2001a, p. 156).

Deste modo, a relação de dominação dos detentores do poder, por assim dizer, torna-se cada vez mais impessoal, decorrente do próprio estado de coisas na sociedade atual, onde os sujeitos sociais e políticos não passam de objetos sociopolíticos utilizados como meios pelas “classes dominantes” sob a supervisão do Estado (CHAUI, 2007, p. 59).

Ante esta reflexão, é curial mencionar que no Brasil, convive-se com uma das distribuições de renda mais injustas do planeta. Os 50% mais pobres detêm apenas 14,8% da renda nacional e os 1% mais ricos se apropriam de 13,3% (dados do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística – IBGE – de 2003), fazendo com que persista o problema da pobreza, que exclui as condições mínimas de subsistência, de dignidade e dos direitos de cidadania contemporâneos de uma enorme parcela da população (CARVALHO, 2005, p. 103).

A população pobre permaneceu à margem dos avanços sociais e tecnológicos sendo, pois, incompreensível se pensar que as mazelas sociais apenas seriam solucionadas quando o Estado se afastasse das áreas em que ele mais instado a agir. A idéia, caso houvesse uma maior preocupação com a ampliação do bem estar dos mais pobres, era de que se estaria “[...] sacrificando uma expansão constante do bem estar futuro em troca de uma ligeira melhora da situação presente para os setores mais pobres da população, o que representaria verdadeira agiotagem contra as gerações futuras (SERRA, 1975, p. 264)”.

Com o Plano Real e com a estabilização da economia no Brasil foi possível se alcançar alguns sucessos no sentido de se reconhecer lenta e gradual erradicação da pobreza, favorecendo não apenas o crescimento do mercado, mas também o acesso a uma parcela da renda de modo menos desigual (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 147).

A pobreza, nesta medida, não pode ser afastada da exclusão social de que é vítima grande parte dos grupos marginalizados no Brasil, além de trazer problemas sociopolíticos que refreiam a eficácia econômica das políticas adotadas pelos governos. Como bem observa Furtado (1969, p. 19) o desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana, expressamente apontado como “[...] a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade.” (FURTADO, 1969, p. 20-21)

A este respeito, se pode afirmar que o legislador constituinte ao escolher o desenvolvimento como condição imprescindível para se atingir a realização dos objetivos da República orienta de maneira muito contundente a interpretação e a aplicação dos dispositivos dispostos na Constituição, em especial daqueles insculpidos da ordem econômica.

3.4.3 Desenvolvimento na ordem jurídica brasileira

A ordem econômica brasileira expressa de maneira incontestada que o desenvolvimento das riquezas e dos bens de produção nacionais devem ter relação direta com o ganho de

qualidade de vida da população, com condições de igualdade em todas as camadas sociais.

Nesse sentido a produção de riquezas deve ser orientada pelo princípio da atuação interventiva do Estado na distribuição e implementação de direitos sociais como fundamento para o desenvolvimento, a fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Como destaca Derani (2001, p. 61), o grau de desenvolvimento deve ser aferido pelas condições materiais de que dispõem a população para o seu bem estar, já que o desenvolvimento socioeconômico deve garantir um melhor nível de vida ligado necessariamente ao equilíbrio na distribuição de renda e a condições de vida mais saudável.

O desenvolvimento econômico decorreria da interpretação dos princípios da ordem econômica constitucionalmente construídos e se destinariam a reger a atividade econômica e seus fatores, inserindo a preocupação não apenas econômica, mas também social e ambiental na formação das políticas públicas (DERANI, 2001, p. 242).

Reduzir a pobreza⁴⁵ de um país que não é pobre, mas deixou de distribuir sua riqueza, é reconhecer que o problema pede soluções articuladas e estruturais. Para que se alcance o objetivo de desenvolvimento, o crescimento econômico, por mais fundamental, não é suficiente, é necessário que se garanta que a parcela mais vulnerável da população possa também desfrutar dos benefícios do crescimento e, assim, contribuir para sua sustentabilidade. Por isso, é imperativo que se combine crescimento econômico respaldado por efetiva rede de proteção e promoção social (ANANIAS, 2006, p. 9).

O conceito de desenvolvimento permite operacionalização por meio de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais, cuja elaboração, implementação e avaliação refletem as necessidades atuais de solidariedade e justiça social insculpidas nas opções políticas do Estado de Bem Estar Social que se propõe efetivar (HEIDEMANN, 2009, p. 38).

Desenvolver o Estado brasileiro significa, basicamente, implantar uma economia de mercado que inclua, se não a totalidade, pelo menos a maior parte dos seus cidadãos. O Brasil é hoje considerado um “Estado em Desenvolvimento”⁴⁶ que estaria se aproximando da porta

⁴⁵ A pobreza apresenta um conceito de caráter relativo que pode referir-se à estrutura de bem estar e de participação no cotidiano social ou como uma condição de insuficiência de renda, determinada, simultaneamente, pelo nível de renda *per capita* e pelo grau de desigualdade na distribuição da renda. A essa evidência, a redução da pobreza, depende diretamente do crescimento econômico e da diminuição do grau de desigualdade, que representará a elevação das oportunidades de acesso a bens e direitos por aqueles mais vulneráveis economicamente (BARROS et al., 2000, p. 12).

⁴⁶ O novo qualificativo, porém, em essência não muda a noção que tem caracterizado o Brasil como um país em desenvolvimento durante os últimos cinquenta anos (HEIDEMANN, 2009, p. 27).

de entrada do clube das nações desenvolvidas (HEIDEMANN, 2009, p. 26-27). E deve proporcionar, portanto, a reversão dos benefícios desse processo aos cidadãos de cada uma das Nações em desenvolvimento.

No mesmo sentido Barros et al. (2000a, p. 11) assinalam que “[...] o Brasil não é um país pobre, mas um país injusto e desigual, com muitos pobres”, cujos níveis de pobreza resultam, primordialmente, da intensa desigualdade na distribuição de renda e na ausência de oportunidades de inclusão econômica e social, apresentando verdadeira relação de determinação entre a pobreza e a desigualdade que deve ter constantes esforços implementados para sua superação, mediante estratégias que não descartem, em absoluto, o crescimento econômico, mas que enfatizem, sobretudo, o papel de políticas redistributivas que enfrentem a desigualdade.

3.4.4 Crescimento econômico como instrumento do desenvolvimento para a gestão das oportunidades socioeconômicas

O crescimento econômico, não pode ter um fim em si mesmo, ele deve ser fundado em objetivos que constituam as dimensões do desenvolvimento socioeconômico pela promoção da justiça social, sendo baseado na redução da pobreza, na disponibilização de acesso à educação de qualidade, na redução das desigualdades sociais, na satisfação das necessidades básicas da grande maioria da população (NUNES, 2003, p. 104).

Não está em jogo, entretanto, na questão do combate ao problema da pobreza, a questão do “ter direitos”, mas principalmente a questão do “ser”, ou a condição humana, que não pode ser reduzida simplesmente a questões materiais (DEMO, 2003, p. 37). Em virtude dessa premissa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2002), passa a definir desenvolvimento como “oportunidade” de modo a sinalizar a questão sócio-política que está implícita no desafio de erradicação da pobreza.

A esta evidência, o crescimento econômico passa à condição de instrumento do desenvolvimento, deixando de lado a tradicional perspectiva de foco simplesmente de renda para agregar ao seu conteúdo a gestão de oportunidades socioeconômicas, cujos grandes problemas para o acesso são a exclusão social, a desigualdade social e o crescimento econômico inadequado (DEMO, 2003, p. 195).

[...] o desenvolvimento deve referir-se a melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos. Desse modo, redistribuir a renda e a riqueza no Brasil emerge como elemento central para erradicar a pobreza e criar as bases sólidas para o desenvolvimento sustentado e solidário (HENRIQUES, 2000, p. 3)

Desta forma, o desenvolvimento socioeconômico passa por caminhos que respeitam a dignidade humana, o desenvolvimento integral da pessoa humana, a conquista do bem estar material em todas as esferas, e se apresenta como a expansão das liberdades reais que se pode desfrutar. Assim, o crescimento econômico deve ser seguido, além de outras políticas sociais, da redistribuição de renda, com o objetivo de proporcionar a igualdade entre as pessoas, invertendo, portanto a tendência historicamente registrada no sentido do agravamento das desigualdades.

A exigência de desenvolvimento é acompanhada de parâmetros de crescimento a partir dos quais seja “[...] possível desenvolver mecanismos de combate à pobreza, ao analfabetismo e à exclusão, tomando-se como suporte o crescimento econômico, em processo concomitante (e não sucessivo, como pretendiam economistas ligados ao nacional-desenvolvimentismo).” (FEITOSA, 2009, p. 18).

Desse modo, o crescimento econômico acompanhado de políticas públicas estatais eficazes e efetivas para a realização da justiça social é ingrediente essencial para o atingimento do objetivo de redução das desigualdades, sendo necessário decisões políticas que conjuguem esforços nas mais variadas esferas (econômica, social, cultural e política), especialmente, sob a vontade política que tencione acabar com a injustiça e a desigualdade, procurando caminhos para o desenvolvimento pleno da pessoa humana e do próprio Estado (HOFMEISTER, 2000, p. 8).

O crescimento econômico deve contemplar expressamente como objetivos a redução das desigualdades e da pobreza, integrando grupos populacionais em condição de vulnerabilidade, de modo a promover evolução social, econômica e política do país (desenvolvimento) e a promoção da efetivação dos direitos sociais (ROCHA, 2008, p. 8).

Desse modo, o crescimento econômico duradouro e situado num nível elevado é parte essencial para a redução da pobreza, obviamente, estando acompanhado de políticas que se norteiem para a promoção do desenvolvimento social (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 41) e para a satisfação das necessidades básicas⁴⁷ das populações (alimentação, saúde,

⁴⁷ Para Nunes (2003, p. 112), necessidades básicas são aquelas imediatas, cuja satisfação é requisito indispensável para que a pessoa humana possa atingir níveis razoáveis de produtividade e desenvolver atividades

educação básica, habitação), o que implica o direito a um grau razoável de igualdade entre os cidadãos, relacionado de maneira indissociável ao acesso às condições básicas de desenvolvimento e promoção social.

Nessa perspectiva, se pode ponderar que os índices econômicos colocados, quando da análise distanciada e fria dos valores do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, não revelam na realidade o que se vive a cada dia no país. Não são incluídas, nos números de avaliação econômica, as piores das condições de vida da população quando se evidencia uma crise econômica e financeira, não se leva em conta a degradação ambiental proporcionada pelos avanços industriais que possibilitaram o crescimento industrial e da produção (e que na maioria das vezes vai parar na conta do pobre que não tem condições de acesso à moradia condigna, a acesso à água tratada, a esgotos⁴⁸) e a elevação descontrolada dos casos de violência.

3.5 Pobreza e desenvolvimento: acesso aos direitos sociais e superação da condição de vulnerabilidade como instrumento do desenvolvimento

O problema da pobreza aflige inúmeros setores da sociedade, em especial os setores políticos, econômicos, ideológicos e jurídicos, dificultando a superação das características de

produtivas suficientemente remuneradoras, o que significa a acentuação do caráter socioeconômico destas necessidades. Acrescentam Salama e Destremau (1999, p. 74) que as necessidades básicas se colocam em duas classes: o mínimo necessário para uma família a título de consumo individual (comida, roupas, habitação); e, serviços básicos fornecidos e utilizados em conjunto (como água potável, coleta de lixo e esgotos, meios de transportes públicos e serviços de educação).

⁴⁸ Destaca Demo (2003, p. 35) que a miséria torna mais explícita e globalizada o problema da destruição do meio ambiente. Da obra de Alier (2007), depreende-se que o crescimento econômico tem sido caracterizado pela ampliação exacerbada dos impactos no meio ambiente, o que tem ocasionado dentre os inúmeros problemas socioambientais o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos. Mencionados problemas ambientais tem provocado a reação e o desenvolvimento de um movimento pela “justiça ambiental” ou “ecologismo dos pobres” cuja reação à agressão aos recursos naturais tem ocasionado conflitos em nível local, regional, nacional e global, em decorrência do crescimento econômico e pela desigualdade social (conflitos pelo acesso à água, às florestas, conflitos em decorrência da contaminação e do comércio ecológico desigual). Os atores de tais conflitos não utilizam um discurso ambientalista, mas um discurso voltado à proteção e ao desenvolvimento sustentável, tomando em consideração para a análise e mensuração do desenvolvimento humano não apenas aspectos ligados a renda e a qualidade de vida e o acesso aos bens sociais, mas também aos impactos ambientais. Devem ser considerados nos conflitos ambientais as oportunidades ambientais na perspectiva também do ambientalismo, de molde a se efetivarem, através da utilização dos recursos não apenas o luxo dos ricos, mas também as necessidades dos pobres. Para a realização dos direitos humanos, através da justiça ambiental, o que implica também na atuação direta do Estado para a garantia e promoção do direito à vida e às liberdades.

subdesenvolvimento humano e gerando vulnerabilidades que devem ter subsídios do Estado para o seu enfrentamento.

Politicamente, a pobreza é colocada como problema que ameaça a estabilidade e coesão social, colocando-se como desafio a legitimação do Estado, em especial, em virtude dos objetivos de promoção do bem estar de maneira eficiente. “[...] a pobreza é a principal causa da negação dos direitos humanos [...] é uma questão estrutural ligada ao funcionamento social e aos mecanismos de proteção dos direitos” (ORTIZ, 2004, p. 144-145), que dificulta a participação social dos sujeitos e, portanto, a sua elevação a condição de agente transformador.

Na seara econômica, a pobreza é vista como freio ao crescimento econômico, refletindo perda de ganho fiscal (com programas sociais), mas em especial em virtude da impossibilidade de participação desses sujeitos no mercado de consumo, inviabilizando a circulação de capitais e a sua inserção no processo de desenvolvimento, o que gera o alijamento de direitos sociais e econômicos que refletem a ausência da cidadania plena.

Ideologicamente, a pobreza é vista como mazela que se coloca contrária a efetivação de registros éticos, sejam religiosos ou não, que impedem a fruição de bens e valores sociais em sua completude por inúmeros sujeitos (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 135), afetando reciprocamente outros setores como o econômico, o político e o social.

No âmbito jurídico, como já observado, a pobreza se coloca como obstáculo para a efetivação dos objetivos do Estado, possibilitando em determinadas situações a sindicabilidade de direitos sociais relegados às pessoas pobres, exigindo dessa forma a prestação positiva do Estado no que se refere aos direitos sociais, reconhecidos como fatores do desenvolvimento.

Além dessas perspectivas, a pobreza detém dois aspectos principais. Um dos aspectos é ligado a sua base material, relacionado ao problema da renda das populações carentes. O outro aspecto é ligado, essencialmente, à vulnerabilidade crescente das pessoas pobres, notadamente reforçada pela idéia de exclusão social e de desigualdade (DEMO, 2003, p. 35).

A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se imperativo jurídico, político e de eficácia. Jurídico, por se tratar de princípio basilar insculpido no texto constitucional; político por ser fundamento obrigatório na escolha das políticas públicas a serem adotadas e as decisões estratégicas na atuação dos governos; e de eficácia, justificado pelas evidentes e suficientes razões de cidadania e justiça social, na medida em que as políticas voltadas à geração de maior equidade apresentam significativa capacidade de erradicar a pobreza no Brasil.

Diminuir a pobreza e a desigualdade de modo a se conseguir o crescimento econômico e o desenvolvimento social, deve ser resultado de uma política redistributiva mais conseqüente e consistente dos governos, combinando investimentos no crescimento econômico (política industrial agressiva e competitiva) com políticas sociais sólidas, em especial em matéria de educação e de saúde, além de uma reforma fiscal sensível e apoio aos setores sociais mais desfavorecidos.

A “mão invisível” do mercado jamais foi capaz de produzir os bens sociais necessários à promoção da qualidade de vida às pessoas, pelo contrário, a regulação socioeconômica intentada pelo mercado provocou a deterioração generalizada das condições de vida, ocasionando a dificuldade de se implementar minimamente o bem estar social⁴⁹ (WACQUANT, 2007, p. 172).

Para Gohn (1994), ao construir um enfoque moderno de cidadania condizente com as necessidades da atualidade, deve-se travar uma luta que perpassa uma concepção crítico dialética, assentada numa proposta ampliada e abrangente, que se afirma a partir da luta pela aquisição ou extensão dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, sempre associados à luta pela igualdade e liberdade essenciais ao desenvolvimento.

Assegurar cidadania⁵⁰ às pessoas que estejam vivendo à margem de quaisquer direitos, bem como criar instrumentos que contribuam para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade no Brasil passa necessariamente pela criação de mecanismos pontuais que beneficiam pontualmente àqueles que realmente necessitam da intervenção positiva do Estado, qualificando as políticas públicas antipobreza com a característica da solidariedade impressa no texto constitucional e expressa no contexto de desenvolvimento que se pretende alcançar.

⁴⁹ Atualmente, em qualquer sistema de economia baseada nos fundamentos do capitalismo, é imprescindível a presença do Poder Público. A ‘mão invisível’ transformou-se na ‘mão pública’, que nada mais é do que a intervenção do Estado no jogo econômico (OLIVEIRA, 1999, p. 102).

⁵⁰ Como demonstrado anteriormente, o desenvolvimento do conceito de cidadania é necessariamente realizado pela exteriorização de três elementos, quais sejam o civil, o político e o social. Donde o aspecto civil é composto dos direitos básicos que condicionam plenamente a liberdade da pessoa humana (direitos civis); o elemento político refere-se ao direito de participação na vida política, seja como membro de instituição investida de autoridade política ou seja como eleitor dos membros de mencionada corporação (direitos políticos); o elemento social, por fim, abrange o direito ao mínimo de bem estar econômico e à segurança quanto aos direitos políticos, bem como relativamente aos direitos sociais (realização dos direitos que exigem uma prestação positiva do Estado), traduzindo desde logo, consoante Demo (DEMO, 2003, p. 33), que “[...] desenvolvimento é direito, mas sobretudo que, sem cidadania, este direito tende a permanecer letra morta”, portanto, não há que se falar em desenvolvimento socioeconômico, sem que seja efetivada em seus três aspectos a cidadania (plena).

3.5.1 Cidadania e solidariedade social enquanto instrumentos de realização dos direitos sociais para oportunizar igualdade material

A prática da Constituição tem como fundamento duas premissas diversas: o exercício pleno da cidadania e a conformação do texto constitucional com os anseios e valores sociais, cuja referência fundamental é o “[...] resgate da dignidade da pessoa humana como único valor apto a se constituir como referencia universal (MORAIS, 2002, p. 59)”.

A essa evidência, há uma nova forma de concretização da cidadania, que é coletiva. A legitimação de demandas coletivas se coloca em confronto ao Estado Liberal, enquanto este se funda na pessoa humana como categoria social e política, com a autonomia referida a si e não ao grupo a que pertence (SPOSATI et al, 1995, p. 37). A realização da cidadania tem que se fazer sob uma forma de solidariedade social, que avance enquanto instrumento de realização de direitos sociais, pelo Estado em sua conformação circunscrita na Constituição de 1988. Assim, o princípio da solidariedade tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da sociedade.

No Brasil, portanto, onde vige um sistema jurídico constitucional pautado na efetivação da justiça social como objetivo, estruturado para a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades regionais e sociais, há a obrigatoriedade da adoção de políticas públicas (econômicas, sociais e culturais), que não sejam encaradas como mera liberalidade do governo, mas sim como obrigações decorrentes das normas definidoras dos direitos sociais, econômicos e culturais reconhecidos, no sentido de elevar as condições de vida dos grupos sociais mais pobres, marginalizados e esquecidos pelo Poder Público.

Portanto, não há dúvidas de que para se possibilitar condições para a efetivação da justiça social é necessária a atuação positiva do Estado na ordem econômica, seja definindo a partir dos critérios de consumo das populações de baixa renda, ou ainda, delimitando os níveis de pobreza e extrema pobreza de modo a se direcionarem as políticas públicas de maneira mais efetiva e eficiente (ROCHA, 2008, p. 17).

O Brasil possui um nível de desigualdade profunda e por isso é premente a necessidade de criação de programas sociais para suprir as carências das pessoas mais pobres, paralela a essa necessidade, são indispensáveis as discussões acerca de novos projetos cuja

pretensão é reduzir os índices de desigualdade e pobreza, para que se possam adequar o discurso jurídico à realidade (FIGUEIREDO, 2006, p. 25).

Lutar contra a pobreza, não consiste em “dar”, mas em oferecer oportunidades para a emancipação da condição da pobreza, isto porque, a pobreza assume um caráter multidimensional, não apenas de renda (ou não acesso a ela), mas também da satisfação de necessidades básicas (SALAMA; *O tamanho da pobreza*., 1999, p. 50). Com esta compreensão de proteção estatal dos direitos de cidadania, cabe também a institucionalização dos mecanismos de proteção contra os riscos sociais, através de uma cultura política que consagre os valores e fundamentos básicos da solidariedade e da justiça social (CARVALHO, 2005, p. 97)

Embora existam outras importantes lutas⁵¹, que se colocam ante a realidade complexa que se vive atualmente, sindicando do Estado métodos de se efetivar a cidadania em sua completude, é a pobreza o grande mal a ser aniquilado pelas lutas sociais. Isto porque a pobreza representa a síntese dos obstáculos que se põem como impedimento do exercício da cidadania diante da negação de direitos⁵².

3.5.2 A pobreza como violação dos direitos humanos: Ações antipobreza para a promoção do desenvolvimento

A pobreza é, sem dúvida, a principal vulnerabilidade em relação aos direitos humanos, pois exclui grande parcela da população do acesso a bens e serviços básicos para o atendimento das necessidades de vida com qualidade e liberdade. A esse respeito, pode-se sugerir que grande parte das vulnerabilidades que atingem os sujeitos pobres estão associadas ou são agravadas pela situação de pobreza, desde os direitos mais individuais até os direitos

⁵¹ Ilustram tal situação a luta dos trabalhadores (capital x trabalho), a luta das mulheres, dos negros, dos índios, das minorias sexuais, dos sem terra, dos sem teto, inter alia. As desigualdades são cada vez mais estigmatizantes, tendo em vista que tomam, na atualidade, um aspecto global. Por conta disto, a luta pela cidadania toma, também, feições coletivas, cuja concretização circunscreva a pessoa humana um conjunto sem tamanho de possibilidades (ANDRADE, 1998, p. 131).

⁵² A esta evidência, se pode observar que Sen (2005, p. 109-134) coloca a pobreza como a privação de capacidades e não apenas de rendas, como se estuda tradicionalmente (a exemplo dos conceitos de pobreza postos por Rocha (2008, p. 8) e Salama e Destremau (1999, p. 125), embora se possa, portanto, afirmar que há uma relação umbilical entre ausência de renda e pobreza).

dos povos (CULLETON, 2009, p. 192).”

A essa evidência, como bem observa Rister (2007, p. 338), a relação entre pobreza e desenvolvimento é íntima, porque não se pode falar neste sem antes se enfrentar *a priori* os problemas decorrentes daquela. Nessa medida, é imprescindível que se discuta a respeito da formulação de políticas públicas que visam o desenvolvimento social, através do enfrentamento e erradicação da pobreza e da promoção de direitos sociais (como educação de qualidade de acesso universal, saúde, desenvolvimento tecnológico, etc.) e sua efetiva realização enquanto diretrizes a serem promovidas e postas em prática pelo Estado.

Nessa esteira, Torres observa que:

A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de qualidade a todos pode efetivamente obter resultados notáveis de duração e qualidade de vida de toda a população (TORRES, 2005, p. 170-171).

Aduz ainda Lima Junior (2001b, p. 190) que o termo pobreza embora não esteja claramente expresso nos textos internacionais para a promoção do desenvolvimento, é obstáculo de superação imprescindível, tendo em vista que quando se imprime a preocupação de possibilitar acesso aos direitos sociais (saúde, educação, alimentação, trabalho...) significa que se pretende buscar a superação dessa condição que agride, por óbvio, a dignidade da pessoa humana. Portanto, pobreza é a antítese ao desenvolvimento.

Diante deste cenário de necessidade de transformações sociais profundas na realidade brasileira, pode-se afirmar que o perfil estatal tenta, a duras penas, adequar-se ao modelo de Estado de Bem Estar Social, onde o bem estar perseguido leva em conta a interligação de interesses sociais e econômicos que vislumbram a atuação pública para a efetivação dos direitos e a realização das necessidades básicas com a inserção de todos os cidadãos na seara econômica e com a disponibilização de acesso à renda.

É necessário, destarte, reconhecer que apenas ofertando dignidade e proteção através de um sistema de políticas públicas, implementadas pelo Estado, no exercício de sua função reguladora (e desenvolvimentista), que se poderia compatibilizar o individualismo do mercado com uma distribuição mais ampliada, verdadeiramente pública, da riqueza nacional (CARVALHO, 2005, p. 96). Tem-se em conta, inclusive que na efetivação de direitos socioeconômicos se promove e se protege o princípio basilar da dignidade da pessoa humana, posto que cada direito que se protege do indivíduo constitui em desdobramento da proteção da

dignidade (SARLET, 2007, p. 105).

O desenvolvimento deve ter um caráter emancipatório, pós-positivista e principiológico, que tenha como centro a pessoa humana e onde a lei seja conformada para a para assegurar os direitos humanos na prática, de maneira mais ética, justa e solidária (FINGER, 2003).

Os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988, configuram grande conquista da sociedade brasileira, que não pode permanecer apenas no papel. Conquista muito mais efetiva (e útil) para a imensa gama de pobres e miseráveis é conseguir ultrapassar a distância que separa a norma (dever-ser) da realidade social (ser) (CLÈVE, 1995, p. 37-38).

A esta referência, cabe imprimir o sentido elucidado por Christenson et al. (1974, p. 23), para quem a “[...] ideologia, nos termos de sua própria lógica e evidência, pretende incorporar, com exclusividade, os ‘verdadeiros’ princípios do progresso e justiça”. A esse respeito, o direito econômico viabiliza o desenvolvimento quando abraça o desafio de equalizar a distribuição de renda, frente à histórica concentração que existe no Brasil, possibilitando a eficácia dos direitos sociais, culturais e econômicos no tecido social, essenciais no Estado democrático de Direito (CLARK, 2008a, p. 73).

Apenas a atuação positiva do Estado é capaz de reverter o quadro em que se encontram as pessoas destituídas de um mínimo de recursos para a efetivação de seus direitos mais básicos. Neste sentido, Maia (2001, p. 159) observa que as ações afirmativas necessitam de reconhecimento social e de justificativa estatal de modo a considerar critérios objetivos que funcionem efetivamente para transformar a realidade socioeconômica. Tal justificativa tem de ser objetiva, razoável e os meios empregados proporcionais aos objetivos legítimos almejados. Portanto, as políticas públicas de redução da desigualdade perseguem o objetivo constitucional de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e alberga meios proporcionais que se coadunam com os fins colimados pelo Estado.

Por isso que se mostra oportuna, igualmente, a assertiva de Terán no sentido que:

As pessoas que vivem em situação de pobreza sofrem violações a seus direitos humanos (econômicos, sociais, culturais, civis e políticos), portanto, o respeito, a proteção, a promoção e a realização dos direitos humanos são fundamentais para a erradicação da pobreza. Neste sentido, é importante analisar as ações e omissões do Estado, para identificar as medidas que estão afetando ou impedindo a realização dos DESCAs, por exemplo, políticas estatais discriminatórias e excludentes em matéria de acesso à serviços de saúde sexual e reprodutiva, desenho e implementação de programas de alimentação ou moradia culturalmente inadequado; adoção de medidas legislativas e orçamentárias regressivas que afetam o sistema de proteção social; não aplicação do máximo de recursos disponíveis (incluindo a cooperação internacional) para atender às necessidades prioritárias da população,

com ênfase nos extremamente pobres; falta de uma regulação adequada e controle de atores não-estatais como empresas privadas nacionais ou transnacionais que não respeitam os direitos dos trabalhadores ou que prejudicam o meio ambiente⁵³ (TERÁN, 2006, p. 24)

Poder-se-ia mencionar que a forma mais justa, racional e efetiva para se erradicar de vez os problemas decorrentes da exclusão econômica seria a transferência universal a todas as pessoas do país uma modesta renda, na medida do possível suficiente para atender as necessidades mais básicas, não importando a origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Tal renda com o tempo seria aumentada de acordo com o progresso da economia, assegurando-se a todos o direito inalienável de participação na riqueza da nação (SUPLICY, 2007, p. 8).

Embora a solução de distribuição de renda de modo universal seja a forma mais simples e contundente de participação universal na renda da Nação, não é a forma mais justa de se conceder cidadania àqueles que estão completamente à margem do sistema socioeconômico, isto porque a condução dos meios de acesso a renda são diferenciados para cada cidadão o que manteria ainda a impossibilidade de emancipação dos sujeitos com a simples concessão de uma renda mínima.

O parâmetro de concessão de renda que prevalece e que tem maiores condições de ascender à pessoa humana a condição cidadã é aquele através do qual além de promover a inclusão econômica, se proporciona a inclusão social e cidadã, possibilitando o acesso do beneficiário aos mais diferentes meios de consecução de realização dos direitos (civis, políticos, sociais e econômicos) assegurados constitucionalmente.

Assim, assegurar cidadania às pessoas que estejam vivendo à margem de quaisquer direitos, assim como se criar instrumentos que contribuam para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade no Brasil passa necessariamente pela criação de mecanismos pontuais que beneficiam àqueles que realmente necessitam da intervenção

⁵³ Tradução livre de: “Las personas que viven en situación de pobreza sufren violaciones a sus derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos), por lo que el respeto, la protección, la promoción y la realización de los derechos humanos son fundamentales para la erradicación de la pobreza. Al respecto, es importante analizar las omisiones y acciones del Estado, para identificar medidas que estén afectando u obstaculizando la realización de los DESCAs; por ejemplo: políticas estatales discriminatorias y excluyentes en materia de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; diseño y aplicación de programas alimentarios o de vivienda inadecuados culturalmente; adopción de medidas legislativas o presupuestales regresivas que afectan el sistema de protección social; no aplicación del máximo de recursos disponibles (incluidos los de la cooperación internacional) para atender las necesidades prioritarias de la población, con énfasis en la población extremadamente pobre; falta de una adecuada regulación y control de los actores no estatales como empresas privadas nacionales o transnacionales que no respetan los derechos laborales o que dañan el medio ambiente.”

positiva do Estado, qualificando as políticas públicas com a característica da solidariedade impressa no texto constitucional e expressa no contexto de desenvolvimento que se pretende alcançar.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL: CIDADANIA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE COMO GARANTIA DE REALIZAÇÃO DE EXISTÊNCIA DIGNA

No Estado de Bem Estar Social brasileiro, como se pôde perceber foi vislumbrado, constitucionalmente, o núcleo da igualdade sob a perspectiva material ou real (e não apenas a igualdade jurídica formal) em que todos tenham as mesmas oportunidades de participação no processo de desenvolvimento e sejam usufrutuários dos benefícios dele decorrentes, bem como da riqueza nacional.

Esse Estado, cuja principal função é regular as relações sociais em prol do bem coletivo, é aquele em que se estabelecem obrigações positivas em prol dos cidadãos, corrigindo os naturais desvios do liberalismo, para que se possa atingir a verdadeira justiça social e o desenvolvimento como liberdade.

O Texto Maior imputa ao Estado o desempenho de determinadas atividades no campo social, com a finalidade de promover os meios para a satisfação dos direitos sociais elencados no seu bojo, ensejando, portanto, o dever de promover os objetivos de bem estar e justiça sociais, especialmente quando assegura os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal.

Assim, é exatamente para garantir os direitos sociais e para alcançar os objetivos assinalados de bem estar e justiça social, através da busca incessante de desenvolvimento, pela efetivação dos preceitos de solidariedade, que o Estado intervém na ordem econômica e social mediante o manejo das políticas públicas que se encarregam de proporcionar a realização desses direitos que proporcionam liberdade à pessoa humana.

A efetivação dos direitos sociais, desse modo, é o meio responsável pela redução das desigualdades, conferindo aos mais necessitados um mínimo de bem estar condizente com o reconhecimento e a promoção dos direitos humanos e com princípio da dignidade da pessoa humana, o que constitui parâmetro hermenêutico e valor superior para toda a ordem jurídica, corroborando a perspectiva de cidadania social almejada.

4.1 Breves reflexões acerca do valor liberdade enquanto parâmetro de efetivação do desenvolvimento socioeconômico

Tradicionalmente a liberdade é considerada o ato voluntário de escolha entre várias alternativas possíveis, seja no que se refere às possibilidades de locomoção dos sujeitos, seja no que se refere ao usufruto de bens socioeconômicos, seja na possibilidade de escolha dos governantes ou de circunstâncias da vida. Nesse sentido, liberdade é a consciência da necessidade de submissão à lei e a intervenção estatal para que se realizem os anseios e sejam supridas as necessidades dos carentes de recursos.

A liberdade política seria apenas um passo inicial para efetivação de todas as outras liberdades e sem implementação de todas elas não teria qualquer valor, se configurando “o conjunto de condições ou circunstâncias em que a pessoa, com conveniente segurança e sem temor de mal maior, pode agir, mediante escolha, como lhe aprouver”. (ANDRADE, 1987, p. 25).

A liberdade econômica não pode, portanto, funcionar sem que haja a intervenção, o amparo e a proteção do sistema legal e coativo da sociedade política (Estado). Como afirma Berlin (2009, p. 219), a liberdade socioeconômica pode ter uma significação por exclusão, ponderando que a concessão de liberdades civis ou políticas é inútil àqueles que não dispõem de recursos econômicos suficientes para fazer uso dessa liberdade, porquanto, se retira apenas as interferências legais, mas são mantidas as interferências reais que obstam a verdadeira liberdade.

Embora os documentos legais falem de direitos, eles prevêm uma esfera de intervenção na liberdade, ao fazer em alguns momentos alguma limitação. Entretanto, quando se diz que a pessoa humana precisa de oportunidade para garantir a sua felicidade, ou para ser capaz de adquirir alguma propriedade, pensar, falar, obter emprego ou participar da vida política e social da comunidade em que está inserido, não se pode esquecer que em determinadas situações falta ao indivíduo qualquer possibilidade de acesso aos bens que possam suprir as suas necessidades básicas (BERLIN, 2009, p. 217).

Em uma situação de precariedade geral não se pode falar em primazia da liberdade, pois, sob determinadas condições históricas, as liberdades fundamentais podem sofrer restrições, mas sempre em benefício de necessidades econômicas e sociais.

A liberdade econômica que se prescreve é aquela determinada pela ação coletiva dos grupos organizados ou pela ação política do Estado, pois “o indivíduo isolado está

economicamente desamparado e quase impotente” (CARLYLE, 1982, p. 262). Portanto, os meios para que se possa alcançar a liberdade econômica são fruto do esforço conjunto para o fortalecimento da posição dos membros sociais mais débeis economicamente e do controle legal da comunidade política sobre as condições econômicas, que gera, pois, uma democracia social que se volta para a efetivação dos direitos da pessoa humana enquanto sujeito econômico dotado de cidadania social.

4.1.1 Liberdade econômica e cidadania: a (des)igualdade como elemento definidor das liberdades

É improvável o exercício pleno da cidadania (cidadania política e social), quando se depreende de uma realidade em que as pessoas, dada a sua posição na estrutura econômica da sociedade, não tenham condições de ter acesso aos bens socioeconômicos.

A igualdade jurídica esposada na lei não corresponde aos fatos reais – a liberdade de cada um varia em função da desigualdade real existente à margem da esfera jurídica. Logo, essa igualdade posta abstratamente entre as pessoas, quando contraposta com as atuações concretas, deixa de ter sentido. Assim, a liberdade, calcada na igualdade concreta entre os sujeitos, é um pressuposto falso, donde se pode afirmar que sem que haja uma atuação que corrija as distorções da realidade a igualdade é meramente teórica, puro princípio sem aplicação prática, e a liberdade que a ela se liga será, do mesmo modo, utópica e sem correspondência com a realidade.

Pode se afirmar que é a própria estrutura da economia que suscita as limitações e coações em face dos vulneráveis economicamente, tudo em benefício das elites econômicas, conquanto certos homens (pertencentes às classes abastadas) dispõem de larga margem de liberdade, enquanto que outros (a grande maioria), na mesma sociedade, sofrem com o inverso, a limitação ou coação que se impõe.

O Estado permite por omissão, ou através da “liberdade de indiferença⁵⁴”, que sejam

⁵⁴ Expressão de Andrade (1987, p. 7), que significa, no seu entendimento, a indiferença pela verdade, moralidade, justiça, bem estar social das pessoas na sua totalidade, fazendo com que não se permita o desenvolvimento dos sujeitos sociais e haja uma limitação real da vivência da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

intentadas violações às pessoas que não dispõem de recursos (aos seus direitos humanos econômicos, sociais e culturais) e que a pessoa humana se sujeite à privação de direitos sociais essenciais à construção da cidadania e da dignidade.

Economicamente, a desigualdade de oportunidades é visualizada sem maiores preocupações pelo Poder Público. O poder e a riqueza ficam concentrados nas mãos de poucos, enquanto a grande maioria dos cidadãos fica reduzida ao status de privação em que nem direitos mínimos como alimentação, saúde, educação, habitação, vestuário são assegurados.

A liberdade apenas significaria: “[...] o direito de os ricos se tornarem mais ricos e de os pobres ficarem mais pobres” (ANDRADE, 1987, p. 7). Para a pessoa pobre, os obstáculos à realização da liberdade se acumulam e, muitas vezes, se tornam intransponíveis: alimenta-se e veste-se de maneira insuficiente, permanece analfabeto ou tem instrução mínima, não tem assistência à saúde, é no máximo eleitor.

Como se pode notar, o pobre se vê obrigado a vencer etapas do desenvolvimento pessoal para os quais não têm condições mínimas de, por seu esforço pessoal, vencê-las, as liberdades (econômicas que devem ser facultadas a todos pelo Estado) têm por objetivo a criação das condições para que se possam superar essas dificuldades. Dessa maneira, apenas a atuação positiva do Estado é que pode permitir a realização de um mínimo de liberdade e igualdade de oportunidades.

Ora, pode-se definir, como conclui Andrade (1987, p. 25), que a liberdade é “[...] o conjunto de condições ou circunstâncias em que a pessoa, com conveniente segurança e sem temor de mal maior, pode agir, mediante sua escolha, como lhe aprouver”. E essa condição de escolha apenas é possível com a garantia mínima de subsistência.

Nessa esteira, Berlin (2009, p. 249) acrescenta que a liberdade pode ser vista como a liberdade de escolher entre, pelo menos, duas alternativas, mas se a própria noção de alternativa é uma ilusão, então a liberdade nesse sentido é uma ilusão. Ou tratando melhor o argumento: se a possibilidade de acesso aos bens para o suprimento de necessidades é uma ilusão (não há alternativa para os pobres), então a liberdade econômica é uma ilusão.

A liberdade política seria apenas o passo inicial para efetivação de todas as outras liberdades e, sem a implementação de todas elas, não teria qualquer valor. Isto porque, se é o Estado o responsável por uma sociedade em que se institucionalizou uma ordem econômica iníqua, apenas ao Estado cabe modificar as bases dessa ordem econômica, de modo a criar condições de segurança, em proveito do exercício da liberdade eficaz e condizente com os anseios de justiça social.

A democracia, que é proposta na ordem econômica que garante, protege e promove a justiça social, não deve ser referenciada apenas como um governo do povo e para o povo. A democracia, nessa perspectiva, deve ser fixada na igualdade de oportunidades, que nada significará, se estas oportunidades forem ofertadas da mesma maneira ao mais forte e ao mais fraco, ao mais rico e ao mais pobre, dispensando-se tratamento igual aos desiguais. Propõe-se, pois, a substituição dessa concepção (clássica), pela compreensão de democracia social corolário da cidadania social.

Chega-se, em conseqüência, a conclusão de que o bem estar social e a elevação do padrão de vida têm como pressuposto o desenvolvimento socioeconômico. O esforço da ordem econômica, não é apenas o controle de um setor da vida humana que possa ser separado dos inúmeros aspectos indispensáveis a realização da dignidade da pessoa humana, deve haver o controle e a promoção de todos os fins, objetivos e anseios indispensáveis a plena realização da pessoa humana.

Sob esse ponto de vista, pode-se concluir que a democracia social é firmada no

[...] valor da auto-realização de cada indivíduo como o propósito ultimo a ser servido pelo Estado. [...] O desenvolvimento das capacidades da personalidade, em seus membros, é o propósito ultimo servido pelo Estado e o valor político final. Portanto, a sociedade democrática é organizada de modo a excluir barreiras ao autodesenvolvimento individual. (CHRISTENSON et al., 1974, p. 223)

A este respeito, pode-se afirmar que as nações menos desenvolvidas, em virtude das condições que mantêm os seus cidadãos, são caracterizadas como não tendo as mínimas condições políticas, econômicas e sociais, pré-requisitos da democracia. Falta-lhes alfabetização para tornar possível a discussão política e significativa à escolha política e bem estar econômico suficiente para atenuar os conflitos e necessidades sociais aptas a criar uma organização estabilizada e pronta para o desenvolvimento.

O espírito de liberdade econômica que se apregoa é aquele espírito transportado para a efetivação da justiça social, que favorece a distribuição de riqueza que permita apenas modestas diferenças de renda entre os mais prósperos e os menos prósperos, desejando extinguir privilégios especiais e criando mais oportunidades iguais para todos (CHRISTENSON, 1974, p. 317).

Note-se que o problema da ausência de liberdade em sua plenitude tende a ser encarado como se fora um vício daqueles a que se atribui a árdua tarefa da liberação da sociedade, porque, como pondera Chauí (2007, p. 56-59), não há sujeitos sociais e políticos,

mas objetos sociopolíticos, tudo em virtude da ausência da liberdade que deve ser afastada em benefício da dignidade humana que deve ser promovida.

A pessoa humana deve ser colocada no centro do processo de desenvolvimento, sendo imprescindível que se apodere do entendimento de que os direitos de solidariedade são indispensáveis para a compreensão do que se propõe quando se fala de uma sociedade justa e solidária. O desenvolvimento de cada um (em especial daqueles mais vulneráveis social e economicamente) está inexoravelmente ligado ao desenvolvimento de todos os demais. É a essa compreensão que se liga a igualdade como consentânea da liberdade plena.

4.1.2 Cidadania social: a efetivação dos direitos socioeconômicos como pressuposto para o desenvolvimento como liberdade

A solidariedade deve certamente pautar o agir das instituições sociais e jurídicas para tornar concreta a promoção do bem estar social, a fim de superar ou minimizar as desigualdades socioeconômicas as quais caracterizam a sociedade brasileira, na forma estabelecida na ordem constitucional brasileira.

A esse respeito, o valor da solidariedade social caracteriza o Estado de direito democrático a fim de atender às demandas coletivas, particularmente, haja vista que o Estado brasileiro filia-se ao sistema jurídico consagrador dos valores fundamentais da dignidade da pessoa humana e da justiça social, de modo a não consolidar a exclusão social, mas sim obrigar as instituições estatais a melhorar as condições de vida dos esquecidos e marginalizados (WEIS, 2010, p. 21).

Por isso, cabe expor as discussões havidas em torno do direito da solidariedade, que se encontra amparado na ideia de justiça social, segundo a qual o direito é direcionado em razão e em favor da sociedade, de forma a conciliar a liberdade individual e o bem estar coletivo (FARIAS, 1998, p. 58).

Para Farias (1998, p. 62), a justiça social não exige apenas o aumento da qualidade da liberdade e da igualdade, mas exige a transformação no modo de pensar as relações havidas entre o ser humano e o meio social em que está inserido, bem como com a organização política que estrutura a sociedade. No mais, essa forma de justiça tem como meta a compreensão de efetivar o sistema pautado no processo de associação, de coordenação, de

garantias recíprocas e de serviços mútuos, no qual a liberdade individual é conciliada com o regime da autoridade social voltada para a realização do bem comum.

Ausente algum dos elementos apontados, não se pode identificar a plenitude da liberdade humana. Portanto, as pessoas precisam ser livres para que as escolhas sejam exercidas e para que sejam garantidos seus direitos e haja efetiva participação das decisões políticas na vida em sociedade, o que expressa a “cidadania social” (SANTOS, 2008, p. 243).

A cidadania em sua perspectiva social passa a abarcar, com a evolução dos direitos humanos, os direitos civis, políticos e sociais, e, mais recentemente, os direitos coletivos e difusos, chamados de terceira geração⁵⁵ (concepção evolutiva de cidadania), comportando ainda os direitos de quarta geração que correspondem à derradeira fase para a institucionalização do Estado de Bem Estar Social⁵⁶, que compreendem o direito à democracia, à informação, ao pluralismo, o que compreende, conforme assevera Bonavides (2004, p. 526), o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos, o que pode, apenas na sua efetivação plena, validar o que se compreende por desenvolvimento.

A superioridade que se pretende do sistema econômico não deve ter em conta apenas a livre economia de mercado e a eficiência do progresso tecnológico, mas, primordialmente, a perspectiva social, pois são através dos mecanismos de mercado que possibilita o acesso das camadas da população mais vulneráveis economicamente a níveis de bem estar inimagináveis há alguns anos atrás (TOLEDO, 2004, p. 260).

⁵⁵ A respeito da conformação dos direitos de terceira geração, conferir Alves (2005, p. 37), para quem os direitos de terceira geração ou direitos de solidariedade (como o direito à autodeterminação e o direito ao desenvolvimento), podem ser encarados como complementação explicativa do campo de aplicação das duas primeiras, já que não alteram em nada a substância dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

⁵⁶ O termo Estado de Bem Estar (*Welfare State*), compreende a idéia de que independentemente da renda, todos os cidadãos tem o direito de ser protegidos (seja com a distribuição de renda ou com a prestação de serviços públicos), para isso, o Estado assume uma carga fiscal progressiva, de modo a dispor de recursos para a sustentação das pessoas que se encontram em situação de dependência permanente ou transitória. Tal bem estar (*welfare*) consiste no valor intrínseco às coisas, com peso ético ou social, que proporcione as utilidades (daí advém a visão utilitarista) do indivíduo (BOBBIO et al., 1999, p. 417) e que pressupõe a distribuição de bens sociais de maneira universal (LAVINAS, 2000, p. 527). Nesta perspectiva, Sen (2005, p. 71) coloca o desenvolvimento como corolário da liberdade, indicando, na sua crítica ao utilitarismo que a liberdade constitui tanto o fim como o principal meio para se atingir o desenvolvimento. A liberdade humana, conforme proposta por Sen, deve englobar medidas sociais como a provisão de serviços de saúde e educação, o fortalecimento das instituições e dos mecanismos democráticos, enfim, toda a consecução, pelo Estado, dos direitos sociais, assim é, portanto, que se vislumbra numa perspectiva atual, a efetivação desse Estado de Bem Estar Social. Isto porque, como se busca argumentar, a não efetividade desses direitos, poderá, vinculada a concepção de liberdade, revelar uma sociedade inigualitária com vivência apenas formal da liberdade, que deve pois, estar associada a idéia de igualdade real (pelo menos de oportunidades). Hodiernamente, a compreensão do Estado de Bem Estar Social migra da ótica simplesmente solidarista para a promoção efetiva da equidade social (FIGUEIREDO, 2006, p. 48).

Diante disso, parece não ter legitimidade a retórica da existência e do reconhecimento de direitos sociais⁵⁷ (direitos econômicos, sociais e culturais) sem a concomitante praticidade desses direitos fundamentais à vida digna e como instrumentos de realização da cidadania social e, portanto, do desenvolvimento.

Conclui-se, pois, com isto a idéia de que o Estado de Bem Estar Social é comprometido com a democracia, que possibilita ao cidadão elementos para a continuidade da sua luta revolucionária, isto porque a atuação do próprio Estado é legitimada pela simetria de suas atitudes com os anseios do cidadão.

Deste modo, não se pode aceitar que o Estado simplesmente garanta direitos, deve-se, fundamentalmente, criar direitos novos, postos pelas condições históricas e pelas lutas sociopolíticas (o que ocorre quando se reivindica o exercício pleno da cidadania). Isto porque, enfrentar a questão da pobreza e implementar um sistema de proteção social é responsabilidade pública e deve ser orientada por uma política de universalização dos direitos de cidadania, encarada como questão social.

4.1.3 Pobreza no Brasil: a luta pela liberdade enquanto parâmetro de desenvolvimento

Na realidade, as pessoas pobres são excluídas do sistema econômico, advindo dessa exclusão a não participação nas decisões econômicas, o não acesso aos bens de consumo, a impossibilidade de ter acesso aos melhores serviços de saúde, educação, saneamento básico, dentre outros serviços, o que é encarado como absoluta privação de poder econômico, que priva toda a liberdade do ser humano, e é vislumbrada como não-cidadania ou ausência de liberdade (não da liberdade pura de se locomover, mas da privação de liberdade de se locomover porque não tem dinheiro para se locomover).

O conceito de pobreza demonstra a relação das condições de vida da pessoa ou da família e as condições mínimas de vida necessária para a sua subsistência. No Brasil, o indicador que define essa condição, utilizado pela legislação que rege o Programa Bolsa Família, é o valor da renda mensal familiar, caracterizada pelo valor mensal per capita de até

⁵⁷ São vários os exemplos que podem ser mencionados: o direito ao trabalho, o direito ao lazer, o direito à saúde, o direito à previdência, o direito à moradia, dentre outros. Todos exigem a prestação positiva do Estado para que haja eficácia social e sua plena realização.

R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), respectivamente, para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que serão atendidas pelo programa.

Infelizmente, no Brasil, são poucos os setores em que se fez algum tipo de transformação estrutural por meio do direito (SALOMÃO FILHO, 2002, p. 53). Como já exposto anteriormente, para Amartya Sen o desenvolvimento do Estado está ligado às oportunidades que são oferecidas aos cidadãos de fazer escolhas e exercer sua cidadania, incluindo a garantia de direitos sociais básicos como segurança, liberdade, habitação, educação, alimentação e cultura.

Diminuir consistentemente a pobreza é o grande desafio a ser enfrentado para o desenvolvimento no Brasil. O objetivo do desenvolvimento passa necessariamente pela eficiência do Estado, pela liberdade e democracia substantivas e pelo alargamento dos direitos sociais por meio da educação, da saúde e da geração de oportunidades de ocupação produtiva e, portanto, geração de emprego e renda.

Conforme aduz Andrade (1998, p. 133), “[...] é a visualização dos potenciais políticos democráticos da cidadania (concebida sob um novo prisma) que nos condiz a salientar sua importância para a construção democrática, especialmente no Brasil contemporâneo”. Assim, a cidadania social, compreendida nos termos que se levanta hodiernamente, abarca em seus horizontes um rol de possibilidades extremamente complexo e, para ir além daqueles limites impostos pelo Estado Liberal, externa as imensas contradições entre a sua concepção atual e as exigências históricas que lhe eram anteriormente inerentes.

A luta pela liberdade (liberdade para o desenvolvimento), assim como a luta pela justiça, não é uma luta por uma meta positiva, mas é, na realidade, uma luta por condições para que aqueles objetivos positivos plasmados pela Constituição e pelas declarações e tratados internacionais que lutam pela dignidade do homem, redução das desigualdades, eliminação da pobreza, acesso a direitos sociais possam ser realizados.

A cidadania passa então, a ser vista não apenas nos moldes clássicos de exercício do poder político para a formação do que se denomina vontade do Estado (concepção restritiva); como afirma Fernandes (2000, p. 60) a cidadania liberal não satisfaz de maneira eficiente os anseios sociais da modernidade que estão assentados no apoio que deve o Estado à comunidade e ao mercado, impondo, de maneira imperiosa que cada cidadão seja igual ao outro, reforçando a idéia de liberdade como base para o desenvolvimento e a cidadania como instrumento para correção dos privilégios da sociedade.

A partir do que se pode considerar que para se vivenciar os demais direitos insculpidos na Carta Magna é necessário que se efetive o mais valioso dos direitos, que é a cidadania em

sua perspectiva social. Consoante Demo, a organização política é imprescindível para se sair de uma perspectiva meramente individual de cidadania, para se alcançar um parâmetro coletivo de realização, o que “[...] não dispensa aportes de fora, em particular do Estado” (DEMO, 2003, p. 39).

Deste modo, o aspecto econômico ao interligar-se com o prisma do desenvolvimento social é aduzido por Amartya Sen⁵⁸, da seguinte maneira:

[...] a ligação entre investimento social e o fim da pobreza é muito forte. Funciona direta e indiretamente. A forma direta que quero enfatizar que, quando se gera mais educação, mais saúde, isso em si é uma eliminação de pobreza, pois pobreza não é apenas baixa renda, também é analfabetismo, também é não ter tratamento médico quando necessário. E, ao dar isso, contribui-se diretamente para a eliminação da pobreza. Em segundo lugar, com a expansão da educação e a maior empregabilidade de pessoas com mais educação, alfabetizados, em vez de analfabetos, segundo grau, em vez de primário, educação superior, em vez de segundo grau, todos esses níveis, você pode aumentar a qualidade dos recursos humanos envolvidos. Você está contribuindo não apenas com o crescimento econômico, mas também com um sistema mais compartilhado de crescimento econômico. Se oportunidades econômicas forem mais compartilhadas, os frutos do crescimento econômico também serão (SEN, 2001).

Na realidade, como bem destaca Lafer (2007, p. 350), “a liberação da necessidade não se confunde com liberdade, [...] esta exige um espaço próprio – o espaço público da palavra e da ação”. Nessa medida, todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da dignidade da pessoa humana – devem ser distribuídos igualmente.

A esta evidência, deve se permitir que todos usufruam da condição de cidadania social, definida pelos direitos e liberdades exigidos pelo princípio de liberdade e pelo princípio da solidariedade, enquanto oferta de igualdade de oportunidades (RAWLS, 2002, p. 102). Ou, de outra maneira, deve-se proporcionar a liberdade como oportunidade de evolução das potencialidades da pessoa humana, de modo que se permita que a todos os cidadãos seja conquistada a condição de participe nos destinos da sociedade, e, em especial, seja permitido o acesso aos bens necessários a existência com dignidade gerando empoderamento.

Ao identificar a liberdade e as oportunidades de promoção do indivíduo na sociedade, a partir da perspectiva do desenvolvimento social, pode-se observar que:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nesta perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade na conformação do seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos

⁵⁸ Entrevista concedida pelo economista indiano Amartya Sen, quando de sua visita ao Brasil em 2001, ao Programa Roda Viva da TV Cultura.

programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis de sustentação, e não apenas de entrega sob encomenda (SEN, 2008, p. 71).

Apenas a mobilização social, amparada na ampliação e efetivação da democracia participativa fará com que os objetivos da República, em especial a superação das desigualdades regionais, saiam do papel, com fundamento na dignidade da pessoa humana para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

O Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para possibilitar as transformações necessárias na estrutura socioeconômica do Brasil, em especial através da distribuição e descentralização da renda, integrando social e politicamente a totalidade da população (BERCOVICI, 2005, p. 53).

Para tanto, deve haver o controle constitucional das políticas públicas (não devendo se limitar ao controle de legalidade formal), de modo a se dar força aos princípios constitucionais, insertos no art. 3º (objetivos) – o que remete a possibilidade de inconstitucionalidade das políticas públicas que não sejam estruturalmente direcionadas para o desenvolvimento (CASTRO, 2009, p. 36).

Deve haver, pois, adequação teleológica das políticas públicas aos princípios constitucionais (em especial aos princípios objetivos) de modo a extirpar do ordenamento as políticas que atentem contra o equilíbrio regional e socioeconômico. Especificamente, a política de inserção social do cidadão tende a fomentar o desenvolvimento próprio da pessoa humana. Sen, inclusive, reitera que esse caminho de conquista das liberdades é de fundamental importância para conferir dignidade à pessoa humana, razão pela qual exige, efetivamente, do Estado medidas pontuais para facultar o desenvolvimento como liberdade.

4.2 O papel da atuação Estatal na promoção do desenvolvimento: políticas públicas e a concretização dos direitos sociais

Como vislumbrado anteriormente, se pode avaliar o papel fundamental da concretização dos direitos sociais enquanto instrumento para a realização dos objetivos constitucionais, em especial do desenvolvimento enquanto matiz do princípio da solidariedade.

Nessa perspectiva será abordada a compreensão das políticas públicas estatais enquanto ações afirmativas de inclusão socioeconômica indispensável à construção do Estado de Solidariedade responsável pela distribuição de bens mínimos (mínimo existencial) a todos os cidadãos.

4.2.1 A compreensão das políticas públicas e o seu papel na realização do desenvolvimento

A definição de políticas públicas como campo de estudo da Ciência Jurídica faz parte de uma abertura do direito à interdisciplinaridade, buscando subsídios de outras ciências sociais, o que permite aos juristas voltar suas pesquisas às demandas sociais que fundamentam a construção das normas jurídicas constitucionais voltadas à construção do Estado de Bem Estar Social, através da apreensão do direito como ambiente autônomo de estudo dotado de objetividade e cientificidade (BUCCI, 1996, p. 134).

Desse modo, pode-se, segundo as reflexões de Bucci (2006, p. 41) afirmar que políticas públicas são ações estatais exercidas pela Administração Pública, diretamente ou por meio de delegatários, visando à concretização dos direitos sociais, cujos programas de ação estatal são direcionados para a coordenação de recursos disponíveis do Estado com a finalidade de desempenharem ações politicamente determinadas com metas conscientes, definidas pelo Estado, segundo as necessidades mais prementes da sociedade.

Paladino (2008, p. 219), na mesma esteira, colaciona que política pública é a conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública cujo escopo é realizar metas constitucionais, bem como a sua avaliação⁵⁹ e controle, sendo, pois, a implementação pelo Estado de planos de governo, mediante programas e também de ações voltadas aos interesses dos cidadãos visando atender setores específicos da sociedade.

Conforme ressalta Morand-Deviller (2010, p. 53) a concepção de organização do Estado abarca, em suas inúmeras formas de atuar, a concepção política de serviço público⁶⁰ (e

⁵⁹ A avaliação política refere-se à elucidação dos critérios que fundamentam a adoção de políticas públicas, enquanto que a análise de políticas públicas é o exame da organização institucional e dos traços constitutivos do programa de governo implementado de modo a se levantarem os resultados alcançados pela sua execução (ARRETCHE, 2009, p. 30).

⁶⁰ A autora assevera que a noção de serviço público é plural e ilustra uma junção entre a estrutura do Estado e as suas finalidades. Portanto, a noção política de serviço público demonstra as facetas de transformação da

aí se incluem as políticas públicas), que toma, essencialmente, uma acepção “republicana solidarista”, cuja finalidade é democrática, devendo responder não apenas às necessidades do cidadão, mas também os direitos humanos (incluindo aí os socioeconômicos).

A esta evidência, Ferrari (2010) assevera que as políticas públicas são constituídas para a persecução do interesse público e são necessárias enquanto existirem pessoas, cuja dignidade não possa ser assegurada por esforços e recursos próprios, necessariamente, para que seja efetiva a supremacia do interesse público sobre o privado, cuja concretização compete, indubitavelmente, ao Estado. E como reflete Souza (2009, p. 11), a partir das observações de Arendt (1998) e Habermas (2002), a ideia de público passa a supor, como condições mínimas, a transparência, a acessibilidade, a permanência e a participação da população nos assuntos importantes e naquilo que afeta diretamente a vida dos cidadãos.

As políticas públicas são respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade e do interior da própria máquina estatal, sendo expressão do compromisso público de uma determinada área, em longo prazo, como uma linha de concretização dos direitos sociais declarados e garantidos em lei (CUNHA; CUNHA, 2002, p.12).

Em outros termos, as políticas públicas são o conjunto de todas as ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem estar da sociedade e o interesse público (LOPES; AMARAL, 2008, p. 5).

São as políticas públicas as diretrizes norteadoras de ação do poder público, expressas em regras e procedimentos que conduzem as relações entre o poder público e a sociedade, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em leis, programas, linhas de financiamento que orientam ações que normalmente envolvem aplicações dos recursos públicos. Sendo consideradas como o próprio Estado em movimento, implantando os projetos do governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade refletindo os seus interesses e valores (HÖFLING, 2001, p. 30).

Desta forma é que se legitima a atuação estatal na busca da maior justiça social, com a garantia de uma igualdade razoável entre as pessoas e as classes sociais (NUNES, 2003, p. 33-34), posto que não se pode manter em voga princípios imanentes do neoliberalismo, em detrimento da efetivação dos direitos socioeconômicos, onde as liberdades civis e políticas

perspectiva do direito público e revelam uma mutação das funções do Estado que incluem a vida econômica, as causas sociais e a luta contra as desigualdades, além das questões culturais. Desta feita, se compreende que a atuação estatal é onde iniciam e onde deságuam o cerne do direito administrativo, possibilitando ao Estado conseguir, através da gestão pública, a eficácia econômica e social. Acrescenta ainda que ao Estado não cabe buscar apenas interesses econômicos, mas deve priorizar também sua missão de assistência aos mais fracos ou mais desprovidos, não por “paternalismo barato”, mas em nome da efetivação de direitos iguais para todos (MORAND-DEVILLER, 2010, p. 54-59).

estariam em primazia ante as liberdades socioeconômicas (que proporcionam igualdade de oportunidades para todos).

Nessa medida, os direitos (a serem não apenas reconhecidos, mas também garantidos e efetivados pelo Estado) representam mudança de paradigma na perspectiva meramente positiva do fenômeno jurídico de sorte a proporcionar um enfoque prestacional e emancipador na execução das demandas que envolvem a efetivação dos direitos sociais.

Os direitos sociais, nessa perspectiva de realização através das políticas públicas, revertem-se naturalmente em um processo de ampliação da cidadania, ensejando o incremento da intervenção estatal nos domínios social e econômico, que é uma realidade a partir do século XX, representando alteração qualitativa da presença estatal seja como partícipe, indutor ou regulador do processo socioeconômico.

4.2.2 Políticas públicas enquanto instrumento de realização dos direitos sociais

Na seara das relações jurídicas, os processos de intervenção estatal geram transformações profundas no direito o que pode ser ilustrado pela inclusão no texto da Constituição Federal brasileira de 1988 dos capítulos sobre a Ordem Econômica e a Ordem Social. Ao Poder Público cabe uma ação direcionada para os grupos sociais impossibilitados de por si sós usufruírem e participarem do processo de desenvolvimento socioeconômico.

Desse modo, as políticas públicas, como categoria jurídica de prestação a ser ofertada pelo Estado brasileiro, se apresentam como formas de concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais. A essa evidência, consoante assevera Bucci (2006, p. 5) o paradigma da realização dos direitos sociais reclama prestações positivas do Estado, em termos de ordem jurídica, muito além do paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado no domínio econômico que devem ter como paradigma o princípio da eficiência com os melhores resultados.

Conquanto se possa discutir acerca das inúmeras formas de adoção das políticas sociais, pode-se asseverar que não há modelo jurídico de políticas públicas diferenciado do modelo das políticas públicas econômicas. As políticas públicas sociais nada mais são do que um programa ou quadro de ação governamental que consiste em um conjunto de medidas

articuladas cujo escopo é dar impulso à máquina do governo, no sentido de realizar os objetivos sociais, concretizando-os.

Assim, pode-se afirmar que há a possibilidade de execução de políticas sociais que tenham como meta a consolidação progressiva da qualidade de vida e do bem estar individual e da comunidade em que os grupos familiares estão inseridos desde que a implementação da política pública tenha metas claras e condizentes com os objetivos do Estado brasileiro, para além do assistencialismo ou da visão localizada, e com a efetiva correlação com outras políticas públicas. É evidente que apenas um conjunto de políticas integradas e focadas na reversão dos quadros de miséria e exclusão é capaz de reverter, eficientemente, o status de subdesenvolvimento a que submerge a sociedade brasileira (com a integração de política de distribuição de renda, política educacional, bem como, com a política ambiental, dentre outras preocupações de cunho social).

As políticas públicas devem ser sempre realizadas dentro dos princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, transparência) e devem necessariamente ser direcionadas a alcançar os princípios constitucionalmente estabelecidos para o Estado Brasileiro, em especial o desenvolvimento.

O desenvolvimento nacional é preceito fundamental da República, devendo conformar todas as normas da ordem econômica e orientar todas as ações e iniciativas do Poder Público também na seara social, em razão disso, o Estado brasileiro tem o dever jurídico constitucional de implementar o desenvolvimento, como cerne da Constituição. As ações e programas estatais de combate à pobreza inserem-se nos programas de fortalecimento social para a prestação de serviços públicos no interesse da coletividade, como meios indispensáveis para a materialização do desenvolvimento, como via de mão dupla; onde a atuação do Estado para a sua realização, promove, por si só a realização do direito ao desenvolvimento.

Ao Estado cabe a tarefa primordial de imprimir diretrizes e atuar no sentido desenvolvimentista em todas as esferas da economia e da sociedade, implicando numa transformação das posturas políticas e de organização estatal, buscando justamente a minimização das diferenças regionais e a promoção das condições para o bem estar e para o desenvolvimento da pessoa humana.

A implementação de programas voltados para o desenvolvimento da pessoa humana, seja nos aspectos econômicos ou sociais, nada mais é do que o Estado cumprindo o seu papel social, tornando efetivos aqueles programas insculpidos nas normas sociais, que se coadunam, obviamente com os diversos dispositivos internacionais de promoção dos direitos

econômicos, sociais e culturais (em especial o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento).

Isto porque é a preocupação social cumulada com as questões econômicas que devem ofertar suporte a conformação (nortear a elaboração e a aplicação) de políticas públicas, de molde que se aperfeiçoem os seus métodos e incorporem elementos que reflitam um determinado conjunto de problemas que possam ser solucionados com a sua implementação, a partir da análise de índices socioeconômicos⁶¹.

Nesse sentido, coloca Carvalho (2005, p. 105) que os programas de alívio da pobreza devem estar associados a medidas que viabilizem a sua superação, em especial políticas estruturais amplas que possibilitem o crescimento econômico acompanhado da efetivação da justiça social, direcionadas, em logo prazo, para a eliminação da pobreza, e para o resgate da dignidade e dos direitos de cidadania de todos os brasileiros.

O Estado continua no centro da política social, mas essa condição não advém de si mesmo, provém dos anseios sociais que se realizam através do controle democrático, o que constrói uma política social do povo para o povo, para que se mantenha instância delegada de serviço público e esfera estritamente pública

4.2.3 Atuação do Poder Público para a concretização do programa constitucional de desenvolvimento socioeconômico

Na atuação do Poder Público para a concretização do programa constitucional é necessária a reformulação das concepções tradicionais do Direito Público, especialmente da reconstrução do Direito Administrativo a partir da ação do Estado para a satisfação do interesse social.

Para que o projeto de desenvolvimento aconteça consoante os planos políticos

⁶¹ Nesse contexto, é indispensável que se mencione a (quase) precisão que apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelas Nações Unidas, que é considerado o mais completo instrumento da atualidade para avaliar a situação socioeconômica dos Estados. Ele engloba a renda *per capita* e indicadores de qualidade de vida, como saúde (pela expectativa de vida ao nascer) e educação (analfabetismo entre adultos e a taxa de escolaridade) (RISTER, 2007, p. 33). O relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para 2011, divulgado em 2 de novembro de 2011, mostra o Brasil na 84ª posição entre 187 países. Para o relatório 2011, os grandes problemas para o desenvolvimento do Brasil o acesso à saúde e à educação de qualidades para a maioria da população pobre.

delineados na Carta Constitucional, em especial no seu artigo 3º, deve haver a formatação de um planejamento abrangente que considere o desenvolvimento nacional como a principal política pública do Estado brasileiro (BERCOVICI, 2005, p. 61-63).

A intervenção do Estado deve ser voltada para a garantia do cumprimento dos preceitos e princípios ínsitos aos direitos sociais e ao núcleo político social previsto na Constituição Federal – é o “intervencionismo substancialista”, que efetiva o texto constitucional e impede que ele se transforme em algo meramente simbólico (STRECK, 2007, p. 17).

Tanto as políticas públicas a serem desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo, quanto às ações privadas, devem se pautar pelos fundamentos delineados na Carta Constitucional, a fim de se alcançarem aqueles objetivos nela também insculpidos (SCAFF, 2007, p. 5). Ou seja, todas as ações do Estado ou da sociedade brasileira devem ser desenvolvidas de forma soberana e cidadã, respeitando a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e respeitando o pluralismo político, a fim de alcançar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e desenvolvida, sem pobreza e marginalização e com reduzida margem de desigualdade regional e social, sem discriminação de qualquer ordem.

Nessa perspectiva, o Estado pode e deve intervir⁶² no domínio econômico, dentro dos limites que a própria Constituição assinala (AGUILLAR, 2009, p. 7). Mencionados limites podem ser de duas ordens de atuação: uma formal ou procedimental que exige que sejam observadas as regras de conduta do próprio Estado e são determinadas em especial pela determinação de respeito ao mercado (artigos 172 ao 181 da CRFB/88); e o limite material e de conteúdo, que amplia as possibilidades de intervenção do Estado e é representada pela determinação constitucional de desenvolvimento, ou seja, toda a conduta do Estado tem como prerrogativa e limite o princípio-objetivo constitucional de desenvolvimento⁶³ (artigo 3º e 170 da CRFB/88).

A intervenção estatal consoante os ditames de realização da justiça social gera custos

⁶² Consoante as ponderações de Sen (2005, p. 22), é impossível imaginar que qualquer processo de desenvolvimento possa dispensar o uso muito amplo dos mercados, o que não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana, de modo a proporcionar mais e mais desenvolvimento.

⁶³ Diante da necessidade de condução dos rumos do Estado no sentido do desenvolvimento, Aguilar (2009, p. 11) pontua que a maior intervenção do Estado não é nem a perversão do capitalismo, nem sua socialização ou aperfeiçoamento rumo a uma sociedade de bem estar. Na realidade, segundo as reflexões do autor, é uma solução conjuntural para problemas sociais detectados por aqueles que têm o poder de decidir em nome do Estado, num ambiente inescandivelmente capitalista que será capaz de produzir o desenvolvimento que congloba tanto a preocupação social quanto as necessidades econômicas do mercado.

que não devem passar a descoberto na avaliação jurídico-econômica dos programas sociais. A aplicação de verbas públicas, a alocação de recursos dos entes federados exige do cidadão uma atenção maior, quando da formulação dos textos normativos e sua aplicação (FORGIONI, 2006, p. 428).

Isto porque a questão da pobreza no Brasil é, na realidade, uma questão de política e não uma questão ligada à carência de recursos, donde, não se pode dissociar o desenvolvimento econômico do desenvolvimento social.

A concepção de pobreza é, porquanto haja a preocupação econômica da alocação de recursos, ligada a noção de carência, onde os pobres são definidos e destacados pelo que não tem (dinheiro, liberdade, alimentação, educação, dignidade) ou não são (exclusão social⁶⁴). Deste modo, o desenvolvimento socioeconômico é fruto de uma conjuntura política, proporcionada mediante transformação social.

Neste sentido, ainda, se pode aduzir que:

Aparece sempre mais claramente – sobretudo para quem olha o mundo do lugar social dos excluídos – que o projeto dos direitos humanos como hoje se apresenta, não somente não é de fato universal, mas tampouco pode ser “universalizável”, porque precisa reproduzir continuamente a contradição excluídos/incluídos, emancipação/exploração, dominantes/dominados (TOSI, 2001, p. 27).

E para que a verdadeira face dos direitos humanos tenha envergadura global, assim como a globalização⁶⁵, é necessária uma contínua conformação estatal e dos organismos internacionais. Deve-se asseverar, portanto, que o controle social da atuação estatal, em especial dos atos administrativos e de governo ligados à execução das políticas públicas e da aplicação dos recursos financeiros deve ser feito de maneira coerente, sistemática, rechaçando a vulnerabilidade da comunidade à grupos de pressão e às influências ideológicas (POMPEU, 2005, p. 142).

⁶⁴ A exclusão social, conforme refletem Salama e Destremau (1999, p. 125), remete às dimensões sociais, econômicas, jurídicas e políticas, opondo-se a satisfação de direitos ligados a cidadania, como frisado. A exclusão social afasta grupos inteiros de indivíduos do campo de aplicação efetivos dos direitos humanos, sendo analisada como negação ou não respeito aos direitos sociais e a qualidade de vida mínima. Segundo entende Rister (2007, p. 354), exclusão social “consiste na impossibilidade ou dificuldade no exercício da cidadania num quadro de situação irregular quanto à garantia dos direitos fundamentais em decorrência da privação quase absoluta de recursos”.

⁶⁵ Na realidade, a globalização guarda forças contraditórias, ao mesmo tempo em que, ao tratar das questões relacionadas a esfera econômica e social encerra instrumentos capazes de conduzir a uma situação caótica de abandono e aniquilação de direitos, traz em seu arcabouço enormes possibilidades de, em sendo utilizada no sentido oposto, viabilizar estratégias de transformações democráticas e que conduzam ao desenvolvimento dos mais carentes (LYRA, 2001, p. 106). É nesse contexto que se pode afirmar, concordando com Douzinas (2009, p. 33), que os direitos humanos são um grande paradoxo.

A ordem constitucional brasileira é clara ao estabelecer em seus objetivos primordiais e diretrizes do Estado, na conformação socioeconômica, que a principal meta para a construção da sociedade, livre, justa e solidária é o desenvolvimento social e econômico.

4.3 Políticas públicas para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza

A proposta atual para a emancipação da pessoa humana sugere uma política social comprometida com os resultados sociais, indo além da simples assistência. Em vistas disso, a conformação das ações afirmativas voltadas para a desconstrução dos paradigmas de pobreza devem ser ligadas à emancipação da pessoa humana e ao empoderamento dos direitos.

A construção social tem imposto a comunidade acadêmica inúmeras compreensões acerca das possibilidades sócio-jurídicas de atuação do Estado e da própria sociedade na efetivação de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento humano das populações mais carentes.

4.3.1 Políticas econômicas: forças contraditórias na propulsão dos direitos humanos socioeconômicos

Dentro de um pensamento dialético, as Cartas Constitucionais foram alteradas em nome da regulação, de modo a se alcançar os ditames da justiça social, a fim de possibilitar a sua eficácia, cuja execução das normas de política econômica são primordiais na consolidação dos valores do Estado e da democracia.

As ações afirmativas constituem medidas especiais e temporárias que buscam remediar um passado discriminatório, objetivando acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva em favor de grupos socialmente vulneráveis (PIOVESAN, 2007, p. 221) que vão de encontro à ideologia majoritária das políticas econômicas.

O Brasil (e geralmente todos os Estados em desenvolvimento) possui uma realidade

socioeconômica caótica e perversa à maioria da população, o que é promovido de maneira “legitimada” pelas políticas econômicas ditadas elites nacionais e estrangeiras, em nome da ditadura do mercado e da democracia do dinheiro.

Tais políticas econômicas de regulação são distanciadas dos compromissos sociais e econômicos ditados pelas Constituições Econômicas, o que reforça a disputa desigual entre as classes nos variados espaços sociais de poder e exige organização das forças sociais e o planejamento democrático que poderá ajudar a possibilitar meios para a extinção dos ciclos viciosos de miserabilidade, desigualdades e exclusão social.

Historicamente, as políticas econômicas têm sido instrumentos radicais para a transferência de ganhos e riquezas dos pobres para os ricos, sejam entre Estados (pelas políticas colonialistas de exploração) ou entre sujeitos, via políticas de juros, crédito, renda, através de uma “guerra econômica”, onde o resultado é a morte, o desemprego e a fome fatal dos vencidos nessa guerra, que são, invariavelmente, os mais pobres, o que aprofunda o nível de pobreza e exclusão.

Carvalho (2005, p. 94-95) observa haver três diferentes condições de preocupação mundial com a pobreza: a situação dos países pouco desenvolvidos, com renda nacional insuficiente para garantir um mínimo indispensável ao cidadão. A situação dos países desenvolvidos que dispõem de renda *per capita* elevada e, onde as desigualdades sociais podem ser compensadas com políticas públicas de transferência de renda e pela universalização dos serviços públicos de boa qualidade; e os países em desenvolvimento, onde a renda *per capita* poderia garantir o mínimo existencial⁶⁶, se não houvesse um fosso tão profundo na distribuição da renda.

Permitir que a pessoa humana reaja positivamente ao que lhe é ofertado, como base de uma política econômica significa prepará-la para atuar como agente econômico, por isso que se afirma que o desenvolvimento socioeconômico do Estado é essencial para qualificação do seu povo (TOLEDO, 2004, p. 296-297).

As políticas públicas não devem visualizar os seus beneficiários como simples e inativos receptores, é imprescindível que se gere a perspectiva de empoderamento,

⁶⁶ Há uma ligação lógica entre o princípio da dignidade da pessoa humana e com o princípio do Estado social ao direito de efetivação das necessidades básicas dos cidadãos. “O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na idéia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa e da dignidade do homem, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.” (TORRES, 1999, p. 262) O mínimo existencial é composto por dois prismas diversos, que são ligadas de maneira íntima a efetivação das liberdades: uma referencia negativa que impede o exercício do poder de tributar do Estado sobre as pessoas respeitando a sua situação socioeconômica; e, uma positiva que são as prestações positivas (atuação estatal na implementação de serviços públicos) que são diretamente ligadas a manutenção e ampliação da liberdade da pessoa (TORRES, 2005).

fornecendo-se condições para que os recursos econômicos, sociais, culturais ofertados possam ser utilizados com responsabilidade como instrumento emancipatório, que promova o desenvolvimento (ROMANO et al., 2002, p. 6). Tendo em vista que a “[...] criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e o seu florescimento.” (SEN, 2005, p. 170).

Não se pode permitir que a condição de pobreza se torne grilhão das pessoas pobres e que a expressão “Pobre não tem vez. Tem só quando vai por candidato no lugar. Depois mais nada”⁶⁷ (BOITO JUNIOR; ALIER, 2005) se torne o emblema do Estado que se quer construir livre, justo, solidário e com garantia da dignidade da pessoa humana.

O que se pretende, na realidade, não é imbuir o Estado da obrigação de tornar prósperos a todos os cidadãos, mas sim, tornar firme a idéia de que há um vínculo entre a efetivação da justiça social e a igualdade socioeconômica, que só pode ser conseguida com a implementação de políticas sociais que lidem com o problema da exclusão (pela inclusão socioeconômica dos pobres). O que, conforme preconiza Chaui (2007, p. 332), é possível através da idéia de igualdade de oportunidades.

Proteger os beneficiários das políticas públicas de atingirem uma situação de vulnerabilidade mais intensa e preencher a lacuna social deixada pelos séculos de dominação e aprofundamento das desigualdades socioeconômicas, com uma atuação positiva de tentativa de quebra do ciclo de pobreza (MAIA, 2001, p. 162).

Os valores insculpidos no texto constitucional são a premissa material e fundante das políticas públicas para a realização dos direitos sociais, sob o que se convencionou nomear de Estado Social. É importante frisar, conforme observa Rocha (2008, p. 132) que para os pobres em condição de vulnerabilidade, combater a pobreza, do ponto de vista unicamente da renda depende essencialmente da implementação de políticas públicas compensatórias por parte do Poder Público.

Dessas políticas é dependente uma gama enorme de pessoas, que vivem em condições de pobreza estrutural⁶⁸ que incluem, em função dos baixos rendimentos decorrentes da

⁶⁷ Depoimento de pessoa comum do povo citado por Verena Martinez Alier e Armando Boito Jr. na obra “Enxada e voto”.

⁶⁸ Como observa Santos (2000, p. 67), a pobreza estrutural, conforme mencionado, não é um problema apenas dos pobres como se pode imaginar, a pobreza na proporção que atinge todos os Estados do globo e na quantidade de pessoas que penaliza é um problema cuja exige uma ação estrutural. Logo, os problemas causados pela pobreza nos mais diferentes recantos do globo refletem uma abrangência gigantesca das dificuldades enfrentadas pelas autoridades na tentativa de solucionar esse problema estrutural. É por isso que Santos (2000, p. 67) utiliza a nomenclatura pobreza estrutural que envolve inúmeros aspectos não apenas ligados a ausência de renda, mas

concentração de renda (na base da distribuição de renda praticada livremente pelo mercado), inclusive aqueles que participam normalmente no mercado de trabalho de maneira informal. Na realidade, a ausência de prestação pública (pelo Estado) dos direitos sociais se revela como uma privação manifesta da liberdade econômica que se traduz em ausência de desenvolvimento.

Como afirma Berlin (2009, p. 219), a concessão de liberdades civis ou políticas é inútil àqueles que não dispõem de recursos econômicos suficientes para fazer uso dessa liberdade, porquanto que com essa atitude se retiram apenas as interferências legais, mas são mantidas as interferências reais que obstam a verdadeira liberdade. Destaque-se que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa “presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade”, tendo em vista que a “[...] a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2005, p. 23).

A esta evidência, cabe imprimir importância às reflexões de que a compreensão das políticas públicas do Estado que são imperiosas ante uma análise metodológica de avaliação da realidade social a qual ela vai ser aplicada, cuja faceta multidisciplinar é extremamente necessária e reflete o caráter legítimo e efetivo de sua implementação.

Portanto, devem ser contundentes as ações dos vetores sociais no sentido de promover a redistribuição dos frutos do desenvolvimento, para que se consiga a justiça social, e se implemente uma democracia (social e econômica) que possa reforçar a desconcentração de renda e possibilitar a saída das pessoas do estado de pobreza em que não apenas uma minoria tem acesso a esses frutos. A esta conta, a redistribuição deve ser elevada a condição de princípio chave para a saída do círculo de pobreza (RISTER, 2007, p. 239).

É nesse sentido que se indica que a liberdade, a igualdade e a cidadania são os princípios fundantes da emancipação social que se pretende com a atuação do Estado de Bem Estar Social (CARVALHO, 2005, p. 96). A liberdade é, pois, a regra máxima da concepção de desenvolvimento da sociedade e base fundante da democracia e da plena realização dos direitos humanos (SILVA, 1998, p. 230).

Sob este prisma, pode-se reiterar a afirmativa de que a submissão do poder estatal à hierarquia da lei apenas foi possível de ser conseguida com a estruturação do “Estado de bem estar social”, cujo modelo é originário das transformações revolucionárias implementadas no século XX, especialmente, que passaram a atribuir ao Estado responsabilidades no sentido de

também a problemas ligados ao desemprego, fome, ausência de saúde e educação, dentre outros problemas, como na seara política, ambiental e cultural.

promover o desenvolvimento econômico e social (RABENHORST, 2001, p. 37).

Tais medidas se justificam porque efetivamente existe um tratamento diferenciado, discriminante do pobre, que é vítima de preconceitos, estereótipos e estigmas sociais. É, portanto, curial que não se olvide que para que se efetivem os direitos humanos e a democracia, os direitos civis e políticos devem vir acompanhados dos direitos econômicos, sociais e culturais que são de igual importância, não existindo, pois, primazia de uns sobre os outros, ou seja, a garantia dos direitos humanos corresponde também ao desenvolvimento econômico e social, que é um dos primordiais fins do Estado de Bem Estar Social (MELO, 1998, p. 80).

Deste modo, cidadania é a reafirmação da plena realização da pessoa humana e da sua emancipação no interior da sociedade. O que, em outras palavras, pode significar que os conceitos de cidadania, democracia e direitos humanos estão umbilicalmente ligados; e onde os seus conteúdos se interpenetram, o que pode significar que a cidadania social não é constatável sem a realização dos Direitos Humanos, da mesma forma que os direitos humanos não se concretizam sem o exercício das liberdades.

4.3.2 Operacionalização das políticas públicas antipobreza: princípio da eficiência na concentração de esforços para o atingimento dos objetivos do Estado de Bem Estar Social

Especialmente, no que se refere à operacionalização das políticas públicas antipobreza, é indispensável que o princípio da eficiência seja observado no sentido de se concentrar esforços, recursos e políticas com objetivos claros e bem definidos ao que se propõe.

Deve-se priorizar o atendimento aos mais pobres, garantindo eficiência operacional, tanto de medidas assistenciais, que apenas amenizam os efeitos mais sórdidos da pobreza, bem como, e em especial, aquelas políticas que tem o potencial, em longo prazo, de romper de maneira definitiva o ciclo de pobreza em que se encontra parcela significativa da população brasileira (ROCHA, 2008, p. 193).

Exige-se, pois, também na função de promotor do desenvolvimento social que se cumpram as exigências do princípio da eficiência, sendo imperiosa uma atuação condizente com o que determinam os ditames da justiça social.

Como bem observa Carvalho Filho (2010, p. 34), o princípio da eficiência expressa a idéia de modo pelo qual se processa o desempenho da atividade estatal, abarcando o que se depreende por eficácia, meramente instrumental e efetividade, que é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas.

Desta feita, pode-se depreender que as políticas públicas⁶⁹ que propiciam o desenvolvimento, pelos ditames da justiça social devem respeitar o que se impõe da própria ordem constitucional, devendo observar a eficiência, eficácia e efetividade, de molde a se ressaltar como resultado de tais práticas a quebra real da condição de privação e vulnerabilidade por que passam milhões de indivíduos no Brasil. Isto porque, ao Estado impõe-se o dever de atuar manifestamente como determina a lei, visando alcançar os fins determinados que trazem benefício à coletividade (MEIRELLES, 2005, p. 96); portanto, para que tais fins sejam alcançados, curial se faz que a ação estatal seja dotada de eficiência.

A eficiência não está ligada simplesmente à acepção comum do termo como sinônimo de algo que produz resultados positivos, a eficiência das políticas públicas está relacionada à correta e adequada utilização dos recursos públicos, obrigando o agente público a uma atuação que produza resultados favoráveis para a concretização dos objetivos do Estado, como dever jurídico da boa administração para a satisfação das necessidades de interesse público (COUTINHO, 2003, p. 104-106).

Como ressalva Moreira Neto (2008, p. 55), além da necessidade de cumprimento dos objetivos legais, deve o conceito de políticas públicas estar correlacionado a uma expressão jurídica pós-moderna, que dê primazia aos direitos humanos socioeconômicos, contribuindo eficazmente para a sua efetivação.

Conforme constata Carvalho Filho (2010, p. 1026), são evidentes os exemplos de “ineficiência” da atuação Estatal, observando que:

Não há dúvida de que o Estado é omissivo no cumprimento de vários de seus deveres genéricos: há carências nos setores da educação, saúde, segurança, habitação, emprego, meio ambiente, proteção à maternidade e à infância, previdência social, enfim em todos os direitos sociais. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 615)

⁶⁹ Segundo define Carvalho Filho (2008, p. 110-111), políticas públicas “são as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades”. É evidente, ante o conceito exposto que as políticas públicas nada mais são do que o modo pelo qual o Estado (Social) atua em direção a consecução dos fins coletivos. Impõe-se nessa concepção, o atingimento de metas, através de ações estrategicamente planejadas para consegui-las. Cabe ainda aduzir, consoante as lições de Sarlet (2007, p. 113), que o Estado deve ter como meta permanente a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos, indicando não apenas uma abstenção (não violação), mas num sentido positivo de promover o pleno desenvolvimento da pessoa humana (maiores digressões acerca do conceito de políticas públicas conferir item 4.2.1 deste trabalho).

Deve-se, portanto, incluir na agenda política a necessidade de superar o atraso social, que impede obviamente a consolidação da democracia (CARVALHO, 2005, p. 100), posto que, cabe ao Estado não apenas exercer o seu papel econômico e suas funções reguladoras, mas também a responsabilidade pelo provimento das políticas econômicas e sociais.

Santos (2003, p. 56) afirma que apenas a exigência do reconhecimento e da redistribuição permitem a realização da igualdade. O Plano Nacional de Direitos Humanos nº. 3 (BRASIL, 2010b) traz dentre as propostas de ações do Estado brasileiro para proteção e promoção dos direitos humanos: a) o apoio a formulação e implementação de políticas públicas e privadas e de ações sociais para redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais ainda existentes no país, visando à plena realização do direito ao desenvolvimento; e, b) a criação de um Cadastro Federal de Inadimplentes Sociais, que relacione os estados e municípios que não cumpram obrigações mínimas de proteção e promoção dos direitos humanos, com vistas a evitar o repasse de recursos, subsídios ou favorecimento a esses inadimplentes.

Tal preocupação estatal traz a lume a reflexão de que a proibição de exclusão por si mesma não resulta automaticamente em inclusão, logo é necessário garantir a igualdade de fato para a erradicação das desigualdades regionais e para o fim da pobreza, com ações positivas que possam atingir a inclusão. Nesse sentido, Ortiz, para quem:

O Estado desempenha papel essencial no que se refere aos direitos sociais. Não apenas por emanar normas legais, e ter o poder de fazer cumprir tais normas, mas por ser o único ator social capaz de atenuar as enormes diferenças sociais, de melhorar a qualidade de vida, de promover o desenvolvimento social através de políticas públicas de promoção social e de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, segurança alimentar, habitação e justiça. Os DESC, assim, pressupõem um agente promotor, um poder, que só pode ser público, que garanta igualdade e oportunidade a todos (ORTIZ, 2004, p. 7).

O próprio fundamento das políticas públicas é a existência dos direitos sociais que se concretizam através de prestações positivas do Estado e que reforçam a ideia de que o conceito de desenvolvimento é a principal política pública estatal⁷⁰ a ser implementada, de modo a conformar e harmonizar todas as demais políticas estatais (BUCCI, 1996, p. 140).

⁷⁰ Onde “o desenvolvimento não só é a principal política pública do Estado, como, também é um direito fundamental” que deve ser, a todo custo, efetivado (BONAVIDES, 2004, p. 522-524).

Nesse sentido, o Estado brasileiro tem disposto mecanismos institucionais preocupados com a questão social, de modo a assegurar cidadania às pessoas que vivem à margem de quaisquer direitos, criando instrumentos que contribuem para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade socioeconômica.

4.4 Políticas públicas antipobreza: políticas sociais do Estado brasileiro para o combate à miséria

Como já mencionado anteriormente, a pobreza apresenta-se como principal fonte de vulnerabilidade relativamente à efetivação dos direitos humanos, conquanto exclui parte da população do acesso aos bens e aos serviços básicos para manutenção e para o reforço da qualidade de vida e do bem estar.

Nesse sentido, pontua Culleton que:

A pobreza é, sem dúvida, a principal vulnerabilidade em relação aos direitos humanos, pois exclui grande parcela da população do acesso a bens e serviços básicos para o atendimento das necessidades de vida com qualidade e liberdade. É possível, quem sabe, sugerir que todas as demais vulnerabilidades estão associadas ou são agravadas pela situação de pobreza, desde os direitos mais individuais até os direitos dos povos são violados quando os sujeitos são pobres (CULLETON, 2009, p. 192).

Weis (2010, p. 25), acerca da reflexão da efetivação dos direitos humanos, destaca que mencionados direitos são chamados de humanos porque há o caráter essencial para a vida digna, tendo em conta a necessidade de proteção de valores e de bens elementares para que à pessoa humana seja facultado o desenvolvimento de suas capacidades potenciais. É em razão disso que os pobres e os empobrecidos são reconhecidos como o

[...] grupo mais vulnerável em relação aos direitos humanos. Porque a miséria engloba um conjunto de carências e de violências contra todas as necessidades humanas. Esse conjunto de carências com suas circunstâncias e consequências, costuma ser denominado de questão social. Então a questão social, numa sociedade organizada em torno do mercado e dos grandes interesses econômicos internacionais, como é a nossa, é a expressão das desigualdades produzidas pelo sistema capitalista (CULLETON, 2009, p. 192).

Entretanto, não apenas a abordagem relativa às necessidades básicas é importante.

Tem importância equivalente a prevalência da justiça social como corolário do desenvolvimento como liberdade que levam em consideração os aspectos jurídicos, as perspectivas políticas e, em especial, as implicações sociais. (SEN, 2005, p. 71; SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 77).

Nessa perspectiva, o direito ao desenvolvimento absorve a ideia de correção das imensas desigualdades existentes na sociedade, bem como, a promessa, particularmente, de concretização de modernidade inclusiva, que é notadamente voltada para a mudança estrutural. Dessa forma, a igualdade, a equidade e a solidariedade são trunfos indicativos do processo de desenvolvimento, apontando consequências positivas para o pensamento econômico, que é diferenciado do economicismo redutor (SACHS, 2008, p. 13-14).⁷¹

Eis a justificativa pela qual se afirma que a pobreza afasta a pessoa humana da participação da vida social e a denigre da condição de agente transformador, porque o direito à existência digna resta, direta e fatalmente, afetado. A miséria, a qual necessita urgentemente de política social para a sua erradicação, propicia, sem dúvida, a maior exposição a toda sorte de criminalidade e de vulnerabilidades.

4.4.1 Instrumentos estatais para a realização do objetivo de desenvolvimento: políticas sociais e o seu papel de promotor do bem estar

Para alguns estudiosos das Ciências Sociais, a política social é encarada enquanto conjunto de dispositivos e medidas promovidos pelo Estado para socorrer alguns dos seus residentes que, vulneráveis economicamente, estão tolhidos da participação plena na vida em comum (BAJOIT, 2009, p. 15). Eis que neste termo genérico ficam incluídas várias categorias sociais de várias denominações (pobres, indigentes, marginais, precários, beneficiários, dentre outras).

Aos pobres é despendido tratamento de descaso, negação de acesso à justiça e de indiferença ante os seus anseios mais legítimos o que configura obviamente exclusão moral, que se impregna nos modos de gerir políticas, serviços sociais e modos de governar

⁷¹ Conforme Veiga: “A riqueza não pode ser buscada como um fim em si mesmo, mas como meio para obter outras coisas que ele talvez inclua nas noções de bem-estar, poder ou uma combinação disso” (VEIGA, 2008, p. 21-22).

(ZENAIDE, 2001, p. 42). Um direito é um interesse protegido pelo Estado, que cria condições necessárias para desfrutá-lo (DOUZINAS, 2009, p. 240).

No que se refere à exclusão social como frontal violação a direitos da pessoa humana, Grove destaca que:

[...] A pobreza é uma privação ou violação dos direitos humanos econômicos, junto com violações associadas dos direitos humanos sociais, culturais, civis e políticos interdependentes e inter-relacionados. Esta definição de pobreza com base em direitos humanos implica reconhecer a dignidade e o valor de cada ser humano e o direito por igual de todas as pessoas de desfrutarem de seus direitos humanos inerentes e indissociáveis. Ao aceitar a não-discriminação e igualdade, que são centrais aos direitos humanos, incluindo o compromisso com a igualdade substantiva ou de fato (igualdade de circunstâncias básicas, assim como de resultados), bem como uma igualdade formal ou de direito (igualdade perante a lei em potencial, apesar das enormes desigualdades estruturais). Os direitos humanos surgem diante da questão de quais são os requisitos para uma vida digna⁷² (GROVE, 2006, p. 52)

Para solucionar os problemas sociais que afligem o Estado Brasileiro, recorrem-se, como se viu, às políticas de ação afirmativa para atenuar as desigualdades, de modo a se reafirmar o compromisso constitucional com a igualdade, com a promoção de oportunidades a todos os cidadãos com base ética e justa e fundada no respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais.

Pretende-se, pois, ofertar um mínimo de liberdade, através do acesso a um benefício pecuniário e a bens sociais. Portanto, figura-se, de maneira embrionária, a liberdade como delineada por Sen, definida como desenvolvimento de possibilidades que se reverterão, mais cedo ou mais tarde, em emancipação desses indivíduos.

Assim sendo, é um poder-dever para os legisladores ordinário, membros do Executivo e do Judiciário, bem como para a sociedade civil retirar a Constituição Econômica do universo imaginário do dever-ser e implantá-la na difícil e complexa realidade do ser. Versar sobre as políticas econômicas públicas pelo recorte da obediência da Carta Magna é de fundamental importância nesses tempos atuais, em que se questiona o papel do Estado na economia, se valoriza a participação social e se descobre a magnitude do poder econômico privado, por vezes bem superior ao público. (CLARK, 2008a, p. 78-79)

⁷² Tradução livre de: “[...] la pobreza es una privación o violación de los derechos humanos económicos, junto con violaciones asociadas de derechos humanos sociales, culturales, civiles y políticos interdependientes e interrelacionados. Esta definición de la pobreza basada en los derechos humanos implica reconocer La dignidad y el valor de cada ser humano y el derecho por igual de todas las personas a gozar de sus derechos humanos inherentes e indivisibles. El aceptar la no discriminación y la igualdad, que son el centro de los derechos humanos, incluye el compromiso con la igualdad sustantiva o de hecho (igualdad de circunstancias básicas, así como de los resultados) además de una igualdad formal o de derecho (igualdad ante la ley, en potencia, a pesar de las enormes desigualdades estructurales). Los derechos humanos surgen ante la interrogante de cuáles son los requisitos para llevar una vida digna.

De tanto conviver com o problema da pobreza e da exclusão social, o povo brasileiro acaba perdendo a capacidade de percebê-la como injustiça. Os grandes problemas sociais decorrem da partilha não equitativa das riquezas e recursos de natureza socioeconômica na sociedade.

O agigantamento do Estado derivado da ampliação de suas funções é, ao mesmo tempo, uma consequência e uma causa da ampliação dos direitos dos particulares. É uma consequência na medida em que é necessária a criação de mecanismos de proteção e garantia dos cidadãos frente ao campo de atuação cada vez maior do Estado. E é uma causa na medida em que os campos de atuação do Estado alargam-se exatamente para se garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, os quais, com frequência cada vez maior, passaram a exigir prestações positivas do Estado e não simples abstenções de ação (SCHIRATO, 2010, p. 47).

Cabe ressaltar, pois, que os direitos implementados com a efetivação da cidadania, especialmente, através de programas sociais, representam a oportunidade para a parcela mais carente da população de romper barreiras e garantir a sua inclusão no universo da liberdade, que representa a própria condição de desigualdade, mas que não pode ser entendida como contínua violação a própria existência digna.

A propósito disto, Silva (1998, p. 220) reforça a idéia de que “não se pode defender com consciência ética a liberdade individual senão em um contexto de igualdade de oportunidades. Caso contrário, o que verdadeiramente se advoga é o império social da opressão”.

Pode-se questionar a respeito da impossibilidade de acesso a bens mínimos que ocorre em virtude da enorme distinção que existe entre os bolsões de riqueza absoluta e de miséria absoluta que acaba por se materializar “a polarização entre a opulência absoluta e a indigência absoluta” (CHAUI, 2007, p. 322).

Nesta visão, enquadra-se o Programa Bolsa Família, programa social do Estado Brasileiro, cujo objetivo de promover a redução da condição de miserabilidade de grande parcela da população carente brasileira reflete estes níveis de proteção estatal. Nesta medida, é imperioso esclarecer que os direitos sociais, efetivados com a distribuição de renda mínima, como ocorre com os beneficiários do Programa Bolsa Família, não promove a igualdade em sua essência, mas fomenta oportunidades, não evita as que as desigualdades ocorram, mas impede que a pessoa humana, dotada de dignidade, seja excluída, arbitrariamente, de um universo de possibilidades (POMPEU, 2005, p. 23).

A conquista de certos direitos depende sobremaneira da intervenção estatal e isto não quer dizer que o povo seja simplesmente conduzido pelo Estado, ou pelo governo para a condição de desenvolvimento como liberdade. Quando se defende a aplicação do direito à renda mínima para todos os cidadãos acaba se ampliando o sentimento de iniquidade social em que os que já dispõem de recursos receberiam algo mais do Estado. Nesse reclamo pela eficiência das políticas públicas muito se discute acerca da imperiosa necessidade de que se imponha ao Estado a obrigação de atuar para solucionar as mazelas sociais que acometem a população brasileira.

A efetivação de políticas públicas, a exemplo do Bolsa Família são orientadas para melhorar a sorte dos pobres, posto que “[...] não há alternativa realista de justiça social no mundo subdesenvolvido do nosso tempo” (NUNES, 2003, p. 113). A subvenção financeira do Estado, conforme definida e aceita nos termos aqui propostos, é de que se promova o bem estar de todos e a atuação na vida das pessoas deve ser na medida das suas necessidades, portanto, promovendo a inclusão social dos excluídos.

É necessário que as políticas públicas que visam o combate à pobreza sejam uma combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade, seja com a distribuição de renda, seja com a disponibilidade de acesso a bens sociais e bens de consumo que anteriormente o pobre não teria acesso (a princípio, aparentemente, a distribuição de renda e a disposição dos bens sociais concedem maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza).

A superação das desigualdades, com a conseqüente erradicação da pobreza e da marginalização passa necessariamente por um processo de atuação estatal no sentido de transformação social. Desse modo, passar de uma sociedade dividida e excludente para uma sociedade livre, justa e solidária, implica a alteração de perfis socioeconômicos pela atuação dos programas estatais (como ações especiais direcionadas para pessoas em situação de vulnerabilidade) para que se possa “aproximar do suposto igualitário”, corolário da vertente solidária do Estado brasileiro definida na Constituição (SPOSATI et al., 1995, p. 12).

Como pressuposto da realização de uma sociedade livre, justa e solidária, a Constituição, pelos seus próprios termos reconhece o princípio da solidariedade como fonte hermenêutica e de orientação para a todas as searas de atuação estatal, em especial na realização socioeconômica dos direitos para determinados grupos (vulneráveis) da população⁷³.

⁷³ Os serviços de assistência social pela própria conformação constitucional, atendem, como meio de se efetivarem ações especiais de realização dos direitos, àqueles que se encontram em situação de necessidade

Contudo, não é suficiente que a solidariedade se apresente, unicamente, como direito reconhecido nas normas jurídicas ou na consciência moral de um povo. É preciso que a solidariedade seja institucionalizada em reais possibilidades de comportamento, na medida em que ela é um produto cultural, social, fruto do processo civilizatório, onde a solidariedade significa a responsabilização coletiva pela garantia de uma vida digna e, para tanto, precisa ser operacionalizada institucionalmente através dos programas sociais assistenciais.

Logo, o princípio da solidariedade, mantém estreita relação com o Estado de Bem Estar Social, pela exigência de solidariedade do Estado, formulado por um princípio de fidelidade aos valores sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988 que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades e à erradicação da pobreza, pela atuação por meio de ações especiais que possam promover a quebra do ciclo de pobreza e marginalização por que passa cerca de um terço da população brasileira.

O que de maneira inquestionável possibilita no âmbito de atuação dos programas sociais, a efetivação dos princípios constitucionais de redução das desigualdades regionais e para a erradicação da pobreza no Brasil. O programa Bolsa Família insere-se no contexto social atual como uma forma de participação ativa do Estado para a tentativa de encaminhar os seus beneficiários para essa liberdade que se apregoa, de modo a transformar ou possibilitar em longo prazo a transformação social da realidade de exploração e exclusão que assola a população carente brasileira.

Nesse sentido Clark observou:

A fim de amainar o efervescente caldeirão social e os índices de desigualdade, implantou-se o Programa Bolsa Família (Lei nº. 10.836 de 9/04/2004) no intuito de complementar a renda das famílias miseráveis, de viabilizar o ingresso e a permanência das crianças pobres na escola e de melhorar os níveis de saúde. (CLARK, 2008, p. 40).

(artigo 203, CRFB/88) e aos desamparados (artigo 6º, CRFB/88), e evidentemente devem ser prestados pelo Estado de Bem Estar Social. Exemplificativamente o artigo 203, menciona expressamente o princípio da solidariedade ao dispor que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O Bolsa Família, portanto, contribui, agregando mais uma oportunidade aos grupos de pessoas mais carentes da sociedade brasileira. O programa atinge cerca de 12 milhões de famílias, correspondendo a quase 100% das famílias que tem renda mensal *per capita* de até 140 reais. Como o número médio de pessoas por família é em torno de 4 pessoas, estima-se que sejam beneficiados em estimativa 50 milhões de pessoas, ou quase um quarto da população brasileira.

A diante, no capítulo seguinte, serão delineados aspectos mais específicos e pontuais do mencionado programa na realidade brasileira, bem como será feito o levantamento dos dados que diagnosticam a sua contribuição na condução do processo de desenvolvimento social no Estado de Bem Estar Social brasileiro.

5 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DA POPULAÇÃO CARENTE BRASILEIRA

O favorecimento ao desenvolvimento, por intermédio das políticas sociais, é questão pontual nas discussões de diversas áreas das ciências sociais, em especial, no âmbito jurídico, isto porque se tornam relevantes as pesquisas nas quais se leva em consideração o crescimento econômico, mas sem olvidar, principalmente, o desenvolvimento socioeconômico fomentado pelas políticas sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dá especial importância ao desenvolvimento, erigindo como objetivos do Estado brasileiro a garantia de desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Como forma de alcançar a efetivação das previsões constitucionais, surge uma série de programas, projetos e atos cujo objetivo é o de minorar as mazelas sociais, na medida em que visa, por exemplo, a distribuição mínima de renda, com o fulcro de promover a justiça social, o que nesse desiderato deve ser intentado sempre em observância aos princípios constitucionais da redução das desigualdades regionais e sociais e da erradicação da pobreza e da marginalização.

Por se entender que é dever dos governos (federal, estadual e local) estabelecerem projetos de desenvolvimento, com vistas a reduzir as desigualdades na distribuição da renda e promover incentivos econômicos, surge, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), a fim de reunir outros programas assistenciais já existentes à época.

Assim, o presente capítulo tem como objeto a análise do desenvolvimento socioeconômico perpetrado por meio das práticas do Bolsa Família, com a implementação dos direitos sociais, pela distribuição do benefício pecuniário e pela exigência do cumprimento das condicionalidades, no intuito da promoção da justiça social.

5.1 Eficácia e efetividade das políticas sociais para do desenvolvimento socioeconômico: o Programa Bolsa Família

As discussões que giram em torno dos programas de transferência de renda no Brasil tiveram início na década de 1990, entretanto, sua implementação por meio de programas sociais cujo objetivo era a distribuição de renda ocorreu apenas em 2001 com a criação de programas federais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, muito embora, desde o ano de 1996 já houvessem sido criados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que foram aperfeiçoados no decorrer do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2003) quando ocorreu significativa expansão dos programas sociais federais existentes desde 1996 e a criação de outros programas.

O Estado brasileiro passou a dispor de mecanismos institucionais voltados para a questão social, de modo a assegurar cidadania às pessoas que viviam à margem de quaisquer direitos, criando instrumentos que contribuem para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade socioeconômica no Brasil (SUPLICY, 2007, p. 9).

A partir do ano de 2003, com a mudança da gestão do Estado Brasileiro com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Fome Zero, reconhecido, ainda hoje como a principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, articulado principalmente através da implementação do Programa Bolsa Família.

Com o intuito de unificar os diversos programas de transferência de renda existente à época (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, PETI) o Bolsa Família foi ampliado paulatinamente, de modo que em 2006, já estava em efetiva execução em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal, atingindo mais de onze milhões de famílias pobres e contando com recursos na ordem de oito bilhões e trezentos milhões de reais, representando o maior programa social já implementado, representando o eixo primordial da proteção social no Brasil da atualidade.

5.1.1 Programas de transferência de renda: uma alternativa no combate à pobreza e às mazelas sociais

As discussões que envolvem a implementação de programas sociais, como o Bolsa Família, voltados à transferência de renda tem vivenciado uma ampliação imensa no plano internacional, mais precisamente a partir dos anos 1980, situando-se no âmbito das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência dos processos complexos ligados a abrangência da revolução tecnológica da era da informação e dos problemas sociais ocasionados pela globalização.

As experiências com programas de transferência de renda (PTR) surgem nos países desenvolvidos, neste século, à medida que se vai consolidando o Estado de Bem Estar Social. A ideia, já formulada por pensadores liberais desde o século XVIII, era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, por meio de transferência de renda complementar. Muitos países europeus (Dinamarca e Alemanha, entre outros), já nos anos de 1930-40, passaram a adotar políticas com este perfil redistributivo⁷⁴ (LAVINAS, 1999, p. 65).

Programas de transferência de renda são aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo. (SILVA et al., 2004, p. 131).

É evidente que o processo de implementação dos programas de transferência de renda necessita, em cada realidade socioeconômica, de uma adequação ao perfil social dos beneficiários de modo que se possibilite efetivamente uma redução dos índices de desigualdade social pela via das políticas sociais redistributivas que:

[...] consistem na redistribuição de renda, com deslocamento de recursos das camadas sociais mais abastadas para as camadas mais pobres, bem como as políticas sociais universais, como a seguridade social. As políticas de redistribuição explícitas costumam gerar resistência dos setores de maior renda, que se vêem prejudicados com a redestinação de recursos supostamente de todos para setores com menos recursos (SCHMIDT, 2008, p. 2313-2314).

⁷⁴ No presente, a União Europeia e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) preconizam a adesão dos países membros aos PTR, embora isto seja questão de soberania nacional. Daí a diversidade de formatos, mas os PTRs têm traços comuns.

Essas políticas sociais redistributivas, muito embora sejam reconhecidamente essenciais para o processo de desenvolvimento sofrem críticas à sua implementação:

O desafio ainda é grande: o critério de inclusão precisa permitir a ultrapassagem para o atendimento de famílias pobres e não apenas indigentes, como de fato vem ocorrendo; o benefício precisa ser elevado para um patamar de pelo menos um salário mínimo; a transferência monetária precisa ser mais articulada ao acesso a serviços sociais básicos e a políticas e programas sociais estruturantes; os Programas de Transferência de Renda, como outros programas sociais, precisam, sobretudo, ser articulado a uma Política Econômica que seja capaz de distribuir a renda e a riqueza socialmente produzida, gerar emprego e renda para a população que tenha condições de se autonomizar (LAVINAS, 1999, p. 12-13)

Em razão da necessidade de criar políticas sociais compensatórias para um eficiente funcionamento da sociedade, com o intuito de remediar os danos causados pelo capitalismo, que gera esta lacuna entre ricos e pobres, o Estado tem o papel de intermediador entre as duas classes com o dever de reduzir cada vez mais a pobreza e a desigualdade.

Nessa medida, a escolha das políticas e ações de desenvolvimento para a redução das desigualdades sociais, baseadas no princípio da solidariedade e na justiça social, não podem acontecer a partir da simples conceituação de princípios abstratos, sendo imperioso que se tome como ponto de partida estudos e avaliações apoiados na situação da região ou localidade a que se visa beneficiar, exigindo que haja verdadeiro aproveitamento das possibilidades ofertadas pela política social, no propósito de haver o acompanhamento mais próximo do Estado e de setores da sociedade civil. E para tanto se faz necessário que sejam colocados em prática programas sociais voltados à erradicação da pobreza e da marginalização.

5.1.2 Programas de transferência de renda no Brasil: o Bolsa Família e as ações do Estado brasileiro para a proteção social

O desenvolvimento do processo de unificação das políticas sociais brasileiras de transferência de renda em torno do Bolsa Família permitiu a visualização de que os Programas de Transferência de Renda (PTR) representam o elemento central na constituição atual do Sistema de Proteção Social brasileiro, previsto constitucionalmente, o que requer o desenvolvimento sistemático de um processo de acompanhamento e avaliação para

dimensionar o real impacto⁷⁵ desses programas, sobretudo em relação à possibilidade de efetivar enquanto política pública de enfrentamento à pobreza a redução dos índices de desigualdade social.

A construção da proteção social estatal, que remonta aos anos de 1930, mostra que a regulação do Estado brasileiro, no campo das políticas sociais, tem, historicamente, se efetivado mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas. A histórica e profunda concentração de renda decorrente dos modelos de desenvolvimento econômico adotados ao longo da construção do capitalismo industrial no Brasil e a sobre-exploração da força de trabalho vem se aprofundando apesar da adoção de um conjunto amplo de programas sociais que são marcados por um caráter essencialmente compensatório, pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza de largo contingente da população brasileira. Isso ocorre apesar do volume elevado de recursos aplicados e da grande quantidade e variedade de programas. Esse sistema tem situado, historicamente a população beneficiária no campo do não direito ou da cidadania regulada, deslocando o espaço do direito para o terreno do mérito, além de servir como instrumento para a corrupção, demagogia, fisiologismo e clientelismo político. (SILVA et al, 2007, p. 17)

Diante do papel econômico alcançado pela distribuição de renda no Brasil, muitos questionamentos são levantados, tendo em conta a situação das pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Muitas circunstâncias, conforme pontuado por Silva na passagem acima, estão envolvidas e reclamam a necessária participação do Estado na promoção da justiça social.

A noção de justiça social, principalmente em face das necessidades das pessoas mais carentes, abrange a redução das desigualdades socioeconômicas, ocasião em que favorece o aumento do nível de renda das massas, possibilitando, assim, que um número cada vez maior de beneficiários tenha acesso ao mínimo de bens para o seu consumo, especialmente aqueles necessários à sobrevivência.

É necessário que se considere “[...] o problema central, que é o de obtenção de um perfil de distribuição da renda compatível com os objetivos de bem-estar social e de transformação da estrutura econômica” (FURTADO, 1969, p. 52). Com o Bolsa Família houve redução importante da quantidade de pessoas sujeitas à condição de pobreza e exclusão social e econômica no Brasil.

⁷⁵ Impactos dos programas sociais são, segundo Roche (2000, p. 37), as mudanças sustentadas, que tenham caráter significativo e permanente na vida das pessoas beneficiadas com uma determinada intervenção (ação ou série de ações – políticas públicas ou programas sociais), que se referem não a quaisquer resultados ou efeitos imediatos do programa, mas a qualquer mudança duradoura e sustentada que ocorra. É evidente que a avaliação desses impactos passa necessariamente pela estimativa de como, e até que ponto, a mudança ocorreu, requerendo uma compreensão das perspectivas das várias partes interessadas numa intervenção de desenvolvimento, bem como do contexto social, econômico e político no qual ela acontece que permita o empoderamento.

Como medida qualificadora e inovadora dos PTR, no Brasil, há que se mencionar a interação da transferência monetária, direcionada à família⁷⁶ (como unidade beneficiária), com a política educacional voltada às crianças e adolescentes. Integrando o enfrentamento da pobreza com a melhoria das condições educacionais das futuras gerações (interligando ainda políticas sociais nos campos da saúde e do trabalho) e, nesta perspectiva, de distribuição de renda, nos moldes do PBF, passa a configurar um processo de atuação que faculta o mínimo de desenvolvimento socioeconômico às populações carentes.

O programa ao unificar os programas sociais existentes anteriormente a sua criação e ao ter sido significativamente ampliado proporcionou impacto importante na vida das populações que estão em condições de extrema pobreza, configurando meio eficaz para a obtenção dos seus fins, tendo em vista que se apresenta como mecanismo amplificador da distribuição de renda em favor dos mais pobres.

É evidente que o Programa é caracterizado pela sua condição redistributiva, o que pode ser visualizado quando se reflete acerca da vinculação existente entre o acesso à renda e as ações de apoio à inclusão, por meio de programas e serviços de assistência social, saúde, educação e geração de renda, donde se pode depreender que o benefício financeiro torna-se um meio para o desenvolvimento como liberdade e não um fim em si mesmo⁷⁷.

No Brasil, muito se tem feito, mas ainda está longe de serem alcançados os objetivos constitucionais de redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Programas como o Bolsa Família, e os impactos que ele promove imediatamente – e em longo prazo – na vida das pessoas apenas corroboram o quanto o Estado tem de fazer para transformar a realidade atual.

⁷⁶ Família nos termos da Lei nº. 10.836 de 2004 é a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

⁷⁷ Ora, no Estado de Bem Estar Social, que é baseado nos valores do desenvolvimento, justiça social, solidariedade e dignidade humana, a implementação de determinado programa social não deve significar um fim em si, mas apenas a criação de um instrumento de governo, um indício de obrigações a serem cumpridas, de condutas a serem implementadas, diante das conseqüentes responsabilidades administrativas e políticas atribuídas ao Estado e aos seus agentes para a consecução dos fins estatais (MANCUSO, 2001, p. 734).

5.2 Visão geral da política social brasileira de combate à fome: Programa Bolsa Família

Conforme observado, o marco inicial no debate em torno dos programas de transferência de renda ocorre no Brasil a partir de 1991, mobilizado pela aprovação do projeto de Lei nº. 80/1991, que propôs a instituição do programa de garantia de renda mínima (PGRM) de autoria do senador Eduardo Suplicy.

A ideia de renda mínima, de iniciativa do economista José Márcio Camargo, tinha como base de sua estrutura a concessão de um benefício mensal a famílias pobres que tivessem crianças em idade escolar formando o Bolsa-Escola, e mais tarde, remanescendo a escolaridade como condição principal, acabou-se por unir aos demais auxílios fornecidos pelo Governo a junção de outras contraprestações que desembocou no Programa Bolsa Família (SUPLICY, 2004, p. 46).

O Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003, por meio da Medida Provisória nº. 132, convertida, em janeiro de 2004, na Lei nº. 10.836. O programa foi estruturado com o propósito de estabelecer condições materiais objetivas para interromper o ciclo intergeracional da pobreza, garantido renda mínima a famílias pobres e muito pobres.

Para terem acesso aos benefícios, as famílias têm de cumprir condicionalidades determinadas pela legislação do programa, tais como manter a frequência escolar de 85% das aulas para alunos dos 6 aos 15 anos; de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos; observar o calendário de vacinação infantil e acompanhamento do pré-natal dentre outras medidas.

O PBF situa-se no contexto do Programa Fome Zero, este foi uma iniciativa do Instituto Cidadania, em meados de 2000, cujo foco era a segurança alimentar, entendida como garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada, à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. O Fome Zero prevê a atuação integrada de três conjuntos de políticas entrelaçadas: as políticas estruturais (direcionadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza), as políticas específicas (cujo objetivo é atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente) e as políticas locais (que são implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil na esfera local).

Além da intenção imediata do alívio da situação de pobreza, as atenções tem se voltado para a repercussão das condicionalidades e seu impacto na vida dos beneficiários. O fator educação já trouxe reflexos positivos comprovados pela melhora significativa da frequência escolar das crianças, que se incluem socialmente, afastando-se das margens da comunidade e integrando uma geração com perspectivas melhores de futuro. Inclui-se dentre

esses fatores a perspectiva social no campo da educação e do desenvolvimento do núcleo familiar, no qual os beneficiários do programa tornando-se potenciais consumidores, sentindo-se incluídos por participarem na esfera do consumo, muito embora estejam em categorias consideradas “excluídas”; objetivamente, a perspectiva econômica do PBF estimula as economias regionais e locais, impactando positivamente no mercado de consumo e na circulação de riquezas.

O ponto chave para a promoção da evolução e ampliação de modo mais eficiente e proveitoso do Programa Bolsa Família, bem como de qualquer outra política pública, é a ação intersetorial destinada ao mesmo público alvo, o que no caso do PBF são as medidas educacionais, de infra-estrutura, acessibilidade aos serviços de saúde e aprimoramento da fiscalização das condicionalidades, para que se chegue a um ponto de eficiência tal, que possibilite a emancipação dos mais pobres de modo a, conseqüentemente, esgotarem-se os índices de pobreza.

Enquanto os objetivos constitucionais caminham para a concretização paulatina, porém contínua, o que se vislumbra é de modo claro, o reflexo de benefícios sociais como o PBF na vida das populações mais carentes; são milhares de atendidos que tem a oportunidade de verem seus filhos na escola, que tem a possibilidade de participar da economia local e a perspectiva concreta de emergir em meio à pobreza.

5.2.1 Aspectos gerais da política social brasileira de combate à pobreza: Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é, no Estado brasileiro e no mundo, o maior programa de transferência direta de renda com condicionalidades⁷⁸. Referido programa tem o

⁷⁸ Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social (art. 27 e seguintes do Decreto nº. 5.209 de 2004). Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

intuito de beneficiar famílias em situação de pobreza (com renda familiar mensal⁷⁹ por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00). A legislação que o delinea é a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e o Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Tendo em vista a destinação orçamentária anual por parte do governo federal (na ordem de R\$ 11,2 bilhões) para aplicação em programas sociais, qual seja o PBF, releva identificar os indicadores econômicos e sociais pelos quais se possa afirmar que há o favorecimento ao desenvolvimento socioeconômico das pessoas beneficiadas pelo referido programa assistencial (BURLANDY, 2007).

O programa integra o Fome Zero e tem como objetivo, em um primeiro momento, assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuir para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome⁸⁰.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais: visam o desenvolvimento social e a elevação dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), principalmente nas regiões mais pobres do Estado brasileiro; propiciar uma renda mínima de no máximo R\$ 242,00 (duzentos e quarenta e dois reais), com vistas à superação da fome e da pobreza; e, promover do alívio imediato da pobreza⁸¹.

Ademais, surgem os estudos acerca do desenvolvimento como liberdade, proposta de ver a economia sob o prisma da valorização do desenvolvimento socioeconômico e, com isso, gerar riquezas ao meio social (aniquilar com as formas de pobreza e fome), do qual o Poder Público não se deve afastar, sob pena de comprometer os processos de desenvolvimento.

⁷⁹ Nos termos do artigo 2º da Lei 10.836 de 2004, renda familiar mensal é a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

⁸⁰ Art. 4º, Decreto nº. 5.209, de 2004. 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; 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.

⁸¹ Além da pura e simples distribuição de renda, outras atividades são desenvolvidas paralelamente, seja por setores públicos, seja pela iniciativa privada, com o fim de efetivar de maneira mais eficaz a inclusão social e o desenvolvimento humano, econômico e social dos beneficiários do PBF, tais como programas complementares de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Outrossim, verifica-se o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que pode contribuir para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações com fulcro no princípio constitucional da justiça social.

A justiça social está pautada na tentativa de se corrigirem as grandes distorções que ocorrem na sociedade, arrefecendo diferenças e distâncias entre as diversas classes que a constituem, favorecendo os mais humildes. Em outras palavras, a justiça social como fim da ordem econômica tem como principal intenção “[...] evitar que os ricos se tornem cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres e oferecer idênticas oportunidades a todos (PETTER, 2008, p. 181)” o que constitui variações semânticas do mesmo termo em comento.

Sabe-se que as políticas públicas sociais devem ser priorizadas no sentido de se efetivar o enfrentamento da realidade de exclusão social na qual sucumbem 30 milhões de brasileiros, isto porque as políticas de assistência aos desamparados devem estar interligadas com outras políticas setoriais igualmente importantes, tais como a educação, a saúde e a segurança pública, sob pena de se tornarem ineficientes e efêmeras.

Diante das urgentes necessidades que milhares de famílias sucumbem diariamente em decorrência da fome e da miséria, o Poder Público tem a obrigação de buscar meios efetivos para aliviá-la, pois, conforme arrazoa Rocha:

[...] a ótica das *basic need* dá ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências. [...] isso implica a implementação de políticas que privilegiem complementaridade no combate aos diferentes aspectos da pobreza, tendo em vista que a melhoria do bem-estar social deve ser mais do que o resultado da soma de atuações setoriais específicas e desvinculadas entre si (ROCHA, 2008, p. 20).

Desta forma, é que a atuação do Estado brasileiro, através do desenvolvimento de ações afirmativas (programas e políticas sociais) específicas como o Programa Bolsa Família, surge como premente na tentativa de minorar as mazelas da sociedade brasileira, especialmente daquela parcela da população que se encontra nos níveis mais críticos de desrespeito aos seus direitos mínimos (em estado de pobreza e de extrema pobreza).

Neste sentido, assevera Draibe, ao analisar a situação socioeconômica do Estado brasileiro ao afirmar que, além do problema de distribuição de renda acima referido, outras questões devem ser enfrentadas:

O Brasil trouxe para o novo século as duas principais marcas da situação social que experimentou praticamente durante toda a segunda metade do século XX: uma das

mais desiguais estruturas sociais dos países de médio e alto desenvolvimento econômico e um sistema de proteção social incompleto, frágil, incapaz de afetar positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social. É, portanto, ainda ampla a agenda de mudanças a ser percorrida pelo sistema, na busca de melhoras de orientação democrática e de justiça social (DRAIBE, 2002).

Da concepção garantista, que sobreleva uma atuação do Estado brasileiro no sentido de redução das desigualdades que promovem a eliminação da pobreza e da marginalização, advindo justamente da idéia do mínimo existencial, conteúdo definidor dos direitos fundamentais e que, em sua feição positiva, revela-se no sentido de entregar prestações estatais aos que mais delas necessitam.

Isto posto revela-se imperiosa a assertiva firmada pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em sua Recomendação Geral de número 12, na qual realça as obrigações do Estado no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC's), que se revelam da seguinte maneira: respeitar, proteger e implementar.

Sendo assim, cabe ao Estado efetivar cada uma destas obrigações como meio de se tornarem eficazes os direitos econômicos, sociais e culturais básicos dos cidadãos. Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos, portanto não deve o Estado ser mais um sujeito a violar os direitos mínimos da pessoa humana.

No que se refere à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar e impedir que terceiros (atores não-estatais) violem estes direitos, portanto, ao ente estatal cabe a função preventiva ante as ingerências e ataques de outros sujeitos aos direitos mínimos da população carente.

Por conseguinte, cabe ao Estado a obrigação de implementar medidas voltadas à realização de políticas sociais. Nesta obrigação, insere-se a legitimação do PBF, como ferramenta de implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais através da demanda do Estado à adoção de meios eficazes para a garantia, ampliação, efetivação e melhoria das condições de realização destes direitos.

5.2.2 Programa Bolsa Família como meio de promoção do mínimo existencial

O mínimo existencial é conteúdo especial de análise para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC's), por que é identificado na efetivação de direitos

mínimos como o núcleo exigível para a efetivação da dignidade da pessoa humana, que o inclui como proposta para a concretização dos direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à Justiça, todos exigíveis judicialmente de forma direta.

Ao se referenciar a realização do mínimo existencial, Barcellos o reconhece como sendo o núcleo com conteúdo básico, e afere ainda que este “[...] núcleo, no tocante aos elementos materiais da dignidade, é composto de um mínimo existencial, que consiste no conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade” (BARCELLOS, 2002, p. 304).

Cabe ressaltar que, em um Estado onde cerca de 24,1% da população vive abaixo da linha da pobreza⁸², há necessidade de atuação do Poder Público para a redução das desigualdades sociais e a promoção da justiça social. Esse é um dado econômico bastante importante à pesquisa, pois segundo dados do relatório 2007/2008 do PNUD:

As transferências monetárias condicionais (CCTs) podem desempenhar um importante papel na quebra da ligação entre risco e vulnerabilidade. Definindo níveis mínimos garantidos para o rendimento e maiores regalias sociais na saúde, educação e alimentação, as CCTs permitem às populações pobres criar uma base legal para os seus direitos sociais. O Programa Bolsa Família no Brasil (BFP), um dos maiores esquemas CCT, demonstra que isso é possível (PNUD, 2007/2008).

É inegável também que onde a distribuição da renda e a participação dos programas assistenciais dos governos federal, estadual e municipal são mais efetivos, a população possui mais instrumentos para desenvolver-se, tendo mais perspectivas sociais e econômicas para a busca de seu bem estar (DINIZ, 2007).

Prestações estas que se revelam como parcela mínima de saúde, educação, moradia, assistência social e renda a que todo homem deve ter acesso, desta maneira, é forçoso se reconhecer que para se tornar efetivo o sentimento de dignidade para todas as pessoas, deve o Estado ofertar o mínimo social (existencial), para garantir que todas as pessoas tenham uma existência condigna com um mínimo de direitos e de prestações garantidos.

⁸² Depois da criação do Bolsa Família em 2003 a proporção de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza só caiu. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), trazidos pela Revista Época, de 10 de novembro de 2008.

5.2.3 Bolsa Família: instrumento de inserção socioeconômica

As liberdades humanas, numa perspectiva socioeconômica, podem ser realizadas a partir de ações afirmativas, políticas públicas, projetos e ações de desenvolvimento (assim como o PBF), porque a distribuição de renda e a diminuição das desigualdades sociais são formas de fomentar investimentos e promover mudanças no cenário urbano ou rural, nas quais o Estado tem participação decisiva, em nome do desenvolvimento socioeconômico, através de um mínimo de possibilidades (“intitamentos”⁸³) que se abrem a essas pessoas que vivem em sua imensa maioria, em estado de miséria.

Não se deve olvidar, ainda, que é necessário evitar que haja omissões do Poder Público quando se refere à direitos e a garantias da pessoa humana, no que concerne à valorização do desenvolvimento e à implementação de liberdades substanciais como garantia de segurança protetora, que devem ser aplicados também na adoção ou no aperfeiçoamento de políticas de desenvolvimento econômico e social de modo a potencializar a concretização dos “intitamentos” sociais dos cidadãos.

A esta evidência, cabe ressaltar o pensamento de Draibe, para quem:

A experiência brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas (DRAIBE, 2002).

Isto posto, ressaltam Salama e Destremau (1999, p. 44) que diminuir a pobreza e a desigualdade, de modo a se conseguir o crescimento econômico deve ser resultado de uma política redistributiva mais consequente e consistente dos governos, combinando investimentos no crescimento econômico (política industrial agressiva e competitiva) com

⁸³ Como esclarecido por Laura Teixeira Mota, tradutora do livro *Desenvolvimento como Liberdade* de Amartya Sen (2005, p. 54), o termo “intitamento”, neologismo por ela criado para traduzir a expressão *entitlement*, é empregado por Sen como o conjunto de disponibilidades a que o indivíduo pode ter acesso (denominado “dotação”); deve ser entendido, no aspecto da análise do combate à fome, como aquilo a que o Estado garante e apóia para a sua eliminação, e não simplesmente como uma possibilidade de superação da miséria.

políticas sociais sólidas, em especial em matéria de educação e de saúde, além de uma reforma fiscal sensível e apoio aos setores sociais mais desfavorecidos.

Sabe-se que as políticas sociais devem ser priorizadas no sentido de se efetivar o enfrentamento da realidade de exclusão social na qual sucumbem cerca de 30 milhões de brasileiros, isto porque as políticas de assistência aos desamparados devem estar interligadas com outras políticas setoriais igualmente importantes, tais como a educação, a saúde e a segurança pública, sob pena de se tornarem ineficientes.

A distribuição de renda implementada pelo PBF pode tornar a economia mais aquecida e, desta forma, o investimento feito pelo Estado retorna como reaplicação dos recursos transferidos pelos Poderes Públicos para a esfera privada, na forma de aquisição de bens) propiciando maior circulação de riquezas e efetivando o direito ao desenvolvimento econômico e geração de bem estar social⁸⁴.

Como relatou a revista inglesa *The Economist*: “O esquema (antipobreza) ajudou a empurrar a taxa de crescimento econômico dos pobres da Região Nordeste acima da média nacional. Isto tem ajudado a reduzir o aumento das desigualdades no Brasil” (HAPPY, 2008).⁸⁵

Na realidade, o PBF tem como objetivo principal a inserção social, como destacado pela Revista *The Economist*:

Para prestar ajuda imediata aos pobres, o Bolsa Família, tem o objetivo de, a longo prazo, quebrar a cultura de dependência ao garantir que as crianças obtenham uma melhor educação do que os seus pais. Há alguns sinais encorajadores. A frequência escolar aumentou em Alagoas, e também em todo o país, graças em parte ao Bolsa Família e a um programa anterior chamado Bolsa Escola (HAPPY, 2008)⁸⁶.

O pagamento em dinheiro propicia muito maior eficiência na distribuição dos benefícios sociais por possibilitar mais liberdade e menor possibilidades de desvios, além de propiciar menor perda de tempo no uso dos recursos. A exemplo do que ocorre com

⁸⁴ Conforme noticiou o Instituto Humanitas Unissinos, o economista e senador Eduardo Suplicy defende a ampliação do PBF para o sistema de Renda Mínima, garantindo a todos os brasileiros um direito inalienável de participar da riqueza da nação, reduzindo assim as desigualdades (MUDAR, 2007).

⁸⁵ Tradução livre de: “The scheme has also helped to push the rate of economic growth in the poor north-east above the national average. This has helped to reduce income inequality in Brazil” (HAPPY, 2008).

⁸⁶ Tradução livre de: As well as providing immediate help to the poor, *Bolsa Família* aims in the long run to break this culture of dependency by ensuring that children get a better education than their parents. There are some encouraging signs. School attendance has risen in Alagoas, as it has across the country, thanks in part to *Bolsa Família* and to an earlier programme called *Bolsa Escola*. (HAPPY, 2008).

programas de ajuda a famílias carentes nos Estados Unidos, ou com o rendimento mínimo de inserção (RMI), na França (SUPLICY, 2004, p. 158).

Nesta medida, deve-se corroborar o entendimento de que as liberdades e o desenvolvimento socioeconômico podem ser conjugados com políticas, projetos e ações de crescimento econômico, onde o Estado tem participação decisiva, em nome da redução das desigualdades sociais e regionais e da erradicação da pobreza e marginalização, através de fomento ao acesso ao mínimo de possibilidades que se abrem às pessoas que vivem em estado de extrema pobreza.

A educação é a mola-mestra para tal emancipação na busca do rompimento da sucessão geracional da pobreza, haja vista que, como afirmam Amaral et al. (1998, p. 6), “[...] a deficiência na formação educacional impede, por sua vez, um incremento na renda das novas gerações. Desta forma, cria-se um ciclo vicioso, no qual a pobreza de ontem determina a pobreza de hoje”.

E é a partir dos benefícios concedidos pelo Bolsa Família que muitas famílias conseguem, em regiões mais pobres, manter o seu sustento. É também através da forma como essa política social é direcionada à proteção e à promoção do bem estar dessas pessoas que se possibilita, embora com opções de acesso a bens de consumo de maneira reduzida, o seu “desenvolvimento como liberdade”.

5.3 Inserção constitucional do Programa Bolsa Família: solidificação da assistência social enquanto corolário do direito ao desenvolvimento – benefício pecuniário e programas complementares

Em razão da força normativa conferida ao artigo 170 da Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que toda a construção jurídica no Estado brasileiro, bem como todos os atos concretos do Poder Público relacionados à ordem social e econômica, para que sejam revestidos de legitimidade, devem estar comprometidos com a justiça social e com a solidariedade.

A essa evidência, os dispositivos constitucionais relativos à justiça social e à solidariedade não se configuram mera indicação moral, mas apresentam-se na ordem jurídica com toda a conformação normativa de comandos jurídicos de realização obrigatória, inclusive em relação às normas consideradas programáticas (MELLO, 2011, p. 54).

Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento, além de retirar da extrema pobreza milhões de pessoas e inseri-las no seio da educação, do acesso a cultura, da participação política e da inserção na economia. Além dessa abordagem, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida, não só por suas necessidades básicas, mas por uma questão de dignidade humana e proteção legal (ALIER, 2007, p.36-53).

Para tanto, no intuito de tornar efetivas tais disposições, dentre outras formas de se validar o texto constitucional, o Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Apresentando-se como o principal Programa de Transferência de Renda em implementação no Estado brasileiro.

O Programa tem caráter redistributivo, ao vincular o acesso à renda a ações de apoio à inclusão, por meio de programas e serviços de assistência social, saúde, educação e geração de renda, donde se pode depreender que o benefício financeiro torna-se um meio e não um fim, sendo considerada uma política intersetorial, direcionada para a unificação dos programas dessa natureza, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades (art. 1º da Lei 10.836/2004).

Por diversas razões, o governo optou por não conferir ao Programa Bolsa Família⁸⁷ status de direito (a despeito da assistência social constituir direito constitucionalmente assegurado), mas condicioná-lo às possibilidades orçamentárias. A Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que instituiu o programa, evidencia tal característica ao declarar, em seu artigo 6º, que “o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes”, não havendo, portanto, a potestatividade de se exigir o pagamento do benefício a não ser quando haja dotação orçamentária (SOARES, 2010, p. 738).

O artigo 203 da Constituição Federal de 1988 reza que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” com o objetivo de proteger “[...] à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice”. É

⁸⁷ Acerca da discussão da legitimidade da prestação de um benefício nos moldes do Bolsa Família, e com esta denominação, Zimmerman (2006) pondera que “A própria denominação Bolsa apresenta sérios problemas sob a ótica dos direitos humanos, pois uma Bolsa indica algo temporário, passageiro, que possui um prazo fixo para acabar sem levar em conta a situação de vulnerabilidade das pessoas. Um direito não pode ser concebido na forma de uma bolsa, temporariamente, mas como algo permanente, a ser auferido enquanto houver um quadro de vulnerabilidade ou exclusão social.” E programas como o Bolsa Família são expressão de um direito corolário da eficácia dos direitos sociais e da perspectiva da concretização da utopia do desenvolvimento e dos direitos humanos.

claro nos objetivos que são albergados pela legislação regente do Bolsa Família a repetição dos objetivos do artigo 203, quando da intenção de combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência do benefício pecuniário associado à garantia do acesso aos direitos básicos de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar; bem como o objetivo de promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontrem.

Neste sentido, o artigo 4º da Lei nº. 8.742 de 1993 que dispõe sobre a organização da assistência social e prescreve os princípios da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; da universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; do respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; da divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios de sua seleção.

É evidente que todas essas previsões legais envolvem a finalidade da assistência social enquanto direito fundamental assegurado no art. 6º da Constituição, se coadunando aos objetivos do Programa Bolsa Família, que é, hodiernamente, medida assistencial de importância premente para a efetivação da inclusão social no Brasil, cujo objetivo primordial é a integração de todos os cidadãos ao trabalho e à vida digna.

5.3.1 Benefícios do Programa Bolsa Família: garantia de renda como instrumento de inserção econômica

A transferência de renda implementada pelo Bolsa Família é concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou famílias, que no caso brasileiro, gira em torno da ideia da articulação não apenas da transferência monetária, mas também da adoção de políticas educacionais, de saúde e de trabalho, direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres.

O programa, como dito anteriormente, foi criado com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as ações do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola (instituído pela Lei nº. 10.219, de 11 de abril de 2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (criado pela Lei nº. 10.689, de 13 de junho de 2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (instituído pela Medida Provisória nº. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001), do Programa Auxílio-Gás (instituído pelo Decreto nº. 4.102, de 24 de janeiro de 2002), e do Cadastro Único do Governo Federal (instituído pelo Decreto nº. 3.877, de 24 de julho de 2001), numa clara alusão a tentativa de unificar a realização dos direitos à educação, saúde, alimentação (direitos sociais em essência) em torno do direito à participação mínima na renda, que gera evidentemente empoderamento e participação no mercado e inserção econômica.

Isso pode ser vislumbrado quando se reflete acerca da efetiva inserção de pessoas no mercado, associada à garantia de subsistência digna no meio social, que pressupõe uma prévia formação ou preparo dos beneficiários da política social, de modo que se impõe a necessidade da educação para que ocorra o bem estar geral, que proporciona, de forma mediata, a inserção laboral e o rompimento intergeracional do ciclo de pobreza. Nesse sentido Silva:

Toda transferência de renda é uma intervenção no mercado com a função regulatória de corrigir falhas de seu funcionamento, com vista a elevar a sua eficiência. Nesse sentido, pode ou não redistribuir renda, dependendo da opção política que os orienta. Essas opções são pelo menos de duas naturezas: opção liberal, que transfere renda só para manter a sobrevivência de uma dada população, tendo por conseguinte, um caráter residual e compensatório, servindo tão somente, para o alívio imediato da pobreza, sem sua superação, ou seja, a pobreza é mantida em certo patamar, representando um mecanismo inclusive de controle social; opção redistributiva, que consiste numa transferência de renda com vistas a diminuir as desigualdades, implicando em redistribuição de renda, com consequente diminuição da pobreza e das desigualdades socioeconômicas (SILVA, 2008, p. 25-26).

O Programa Bolsa Família tem importância, indiscutível no aspecto do crescimento econômico e da inserção econômica dos beneficiários por permitir acesso ao consumo e à participação econômica com acesso a crédito e a financiamentos específicos para esse público de consumidores que detém no benefício estatal o seu único meio fixo de renda.

Nesse sentido, o ex-ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias ao refletir sobre a inserção econômica promovida pelo PBF destacou a sua importância para o aquecimento da economia ao afirmar que o “[...] aspecto bastante positivo do Bolsa Família é que, ao mesmo tempo em que resgata milhões de pessoas da

situação de extrema pobreza, ele também transforma essas pessoas em consumidores, ajudando a estimular as economias locais e regionais (GARCIA, 2009)”

É evidente, que no modelo proposto pelo Bolsa Família, o principal objetivo é redistribuir renda capacitando e orientando os beneficiários na intenção de reverter o quadro de miséria com o acesso aos bens sociais mínimos mencionados anteriormente a partir da consciência de cada um deles da necessidade de cumprimento e respeito às condicionalidades. Mencionado objetivo é expresso não na vertente emergencial do programa, qual seja a transferência direta de renda aos beneficiários e acompanhamento básico de saúde, mas primordialmente na vertente de longo prazo que é alicerçada na educação infanto-juvenil.

Num primeiro momento, se propõe avaliar a perspectiva da distribuição de renda e dos programas complementares, para, adiante, refletir-se acerca da importância das condicionalidades enquanto elemento de promoção contínua de bem estar social.

5.3.1.1 Benefícios pecuniários do Programa Bolsa Família

Consoante reza o artigo 2º da Lei 10.836/2004, constituem-se benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento, os seguintes:

- a) O benefício básico, no valor de R\$ 70,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- b) O benefício variável, no valor de R\$ 32,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de cinco benefícios por família;
- c) O benefício variável, no valor de R\$ 38,00, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 70,00 (setenta reais) a R\$ 242,00 (duzentos e quarenta e dois reais), de acordo com a renda mensal da família por pessoa e com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. Como visto acima, o

Programa tem quatro tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente e o variável de caráter extraordinário.

O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família causem perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.

É interessante observar, ante as informações infra, que os valores do benefício, longe de se configurarem uma expressão do enriquecimento ilícito por parte dos beneficiários do programa, constituem verdadeiros auxílios mínimos que tendem a elevar as condições mínimas de sobrevivência à população mais carente.

Os benefícios distribuídos pelo Programa Bolsa Família têm como objetivo tirar de grande contingente populacional da pobreza e da extrema pobreza, garantindo assim que esta enorme parcela de pessoas que está nesta situação tenha acesso ao mínimo de disponibilidades que possam garantir a subsistência de suas famílias.

As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e têm a possibilidade de permanecer no Programa enquanto estiverem atendendo os requisitos impostos pela Lei 10.836 de 2004 e pelo decreto 5.209 de 2004 e cumpram todas as condicionalidades indicadas.

Mencionados benefícios, portanto, se configuram como mínimos sociais, derivados do mínimo existencial decorrente da ponderação constitucional no sentido de se colocarem em prática a inclusão social e a inserção econômica de parcela considerável da população brasileira que vive em padrões de pobreza e extrema pobreza.

Além da distribuição de renda, há ainda as condicionalidades que serão adiante avaliadas mais detidamente, e os programas complementares que funcionam, aliados às contrapartidas legais, como medidas de inclusão social e promoção da cidadania.

5.3.2 Programas complementares: ações do Poder Público para garantia da inclusão social para geração de emprego renda e educação como instrumentos de cidadania

Além da transferência monetária, para permitir a melhoria na alimentação e na elevação das condições de vida do grupo familiar, e das condicionalidades já mencionadas e adiante analisadas, o Bolsa Família inclui na sua estrutura o desenvolvimento de ações

complementares pelos poderes públicos envolvidos, mediante a articulação com outros programas de natureza estruturante, ligadas principalmente à educação, à saúde e ao trabalho.

Essas ações ou programas complementares são um dos eixos de atuação do Bolsa Família pautados na articulação de ações que promovem às famílias beneficiárias oportunidades e condições para superar a pobreza, tenciona-se, de forma sustentável. Abrange diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais.

O argumento favorável aos programas complementares é que atuam no sentido de criar condições para o processo de emancipação social da família. São exemplos dessas ações os programas para alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, formação de micro-empresendimentos, concessão de microcrédito, estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional, produção e acesso à cultura e emissão de documentos de identificação civil.

Os programas complementares são planejados em 3 etapas: diagnóstico, planejamento e execução e acompanhamento dos resultados. O diagnóstico começa pelo levantamento de dados socioeconômicos da população a ser atendida, como condições de habitação e saneamento, perfis de idade e composição familiar, renda, situação de emprego, etc. Torna-se possível, assim, identificar em linhas gerais as situações de vulnerabilidade a serem atendidas.

O planejamento leva em conta o perfil dos beneficiários, suas vulnerabilidades e habilidades, além das ações e serviços já em desenvolvimento. É fundamental que os programas complementares explorem sempre as vocações econômicas e culturais de cada localidade. Por fim, o acompanhamento dos resultados possibilita a melhoria dos processos por meio da identificação de pontos fortes e fracos, desenvolvendo e aprimorando métodos de trabalho, além de ser fundamental para o monitoramento da ação e o correto direcionamento de sua execução (BRASIL, 2011c).

Os programas complementares visam garantir as possibilidades de empoderamento dos beneficiários e a independência das famílias a partir de ações ligadas à geração de emprego, renda e capacitação como meios de inserção econômica e inclusão social. Muito embora haja a previsão legal, o que se observa na prática é a ausência de sistematização dessas ações complementares. São raríssimas as ações desenvolvidas no Estado da Paraíba, em especial nos municípios do interior. Na capital do estado, João Pessoa, a prefeitura desenvolveu o Programa Municipal Bolsa Universidade (PMJUni) que abordaremos no tópico seguinte.

5.3.2.1 Programa complementar do Município de João Pessoa-PB: Programa Municipal Bolsa Universidade (PMJUni)

Conforme noticiado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de João Pessoa Paraíba, a Lei Municipal nº. 11.608 de 2009 instituiu, no âmbito das ações e programas complementares facultadas pela Lei nº. 10.836⁸⁸ de 2004 e pelo decreto nº. 5.209 de 2004 o Programa Municipal Bolsa Universidade (PMJUni), cujo objetivo é beneficiar estudantes universitários integrantes de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família do município.

Consoante informações da Prefeitura Municipal de João Pessoa, foram autorizadas a abertura de crédito especial no valor de R\$ 110.254,63 (cento e dez mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e três centavos) para as despesas do programa além da possibilidade de solicitação de créditos suplementares para a garantia de execução da lei.

Segundo os termos da Lei nº. 11.608, aprovada pela Câmara Municipal de João Pessoa em vigor desde dezembro de 2008, os estudantes de baixa renda tem direito a um benefício financeiro concedido ao estudante matriculado em instituição de nível superior, pública ou privada, cujo objetivo é ampliar as possibilidades de acesso e permanência no ensino superior⁸⁹.

É evidente que a concessão desse benefício possibilita aos alunos do ensino superior a dedicação aos seus estudos no intuito de facultar a formação profissional de modo a garantir a inclusão social e a redução das desigualdades. De acordo com a lei municipal, para que o aluno do ensino superior seja contemplado com a concessão da bolsa, não poderá ter diploma de curso superior e deverá apresentar declaração de que é integrante de família inscrita no Cadastro Único do Programa Bolsa Família do Governo Federal, devendo apresentar, semestralmente, histórico escolar que comprove sua situação escolar e caso não sejam aprovados em todas as disciplinas obrigatórias no semestre correspondente, será descontado até 20% do seu benefício por disciplina, até o limite de 100%.

⁸⁸ “Art. 14. Cabe aos Municípios: [...] VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares;”

⁸⁹ Os estudantes selecionados receberão 1/3 do salário mínimo vigente, se a família não estiver recebendo o benefício Bolsa Família e 1/6, se a família estiver recebendo. Caso a família possua dois beneficiários, eles receberão a bolsa em partes iguais. Acima de dois beneficiados da mesma família, o benefício será proporcional a cada um dos contemplados (RODRIGUES, 2009).

Os contemplados não poderão acumular nenhum outro incentivo ao ensino superior. Essa limitação acaba por restringir de forma indevida o acesso do estudante pobre ao programa, tendo em vista que aquele que cursa a sua faculdade com o auxílio do Programa Universidade para Todos (PROUNI) do governo federal acaba por não poder receber o auxílio municipal, o que gera conflituosidade entre o PMJUni e outros programas de auxílio ao ensino superior.

É evidente que também o ensino público universitário deve ser ampliado com a efetiva inserção de pessoas de origem econômica humilde, que não possuam as mínimas condições financeiras para os encargos de eventuais cursos particulares (COCURUTTO, 2010, p. 44).

A iniciativa do Governo Municipal de João Pessoa vai ao encontro dos anseios de redução das desigualdades sociais, nos últimos anos houve grande investimento do Estado no ciclo fundamental de ensino, aumentando o número de inscitos no ciclo médio, o que pode ser visualizado pela existência do Bolsa Escola seguido do Bolsa Família.

É essencial, portanto, que se garanta e se possibilite a manutenção dos alunos do ensino superior nas Universidades, com o mesmo objetivo de desagregação da extrema pobreza e da formação de cidadãos cada vez mais conscientes.

5.4 Condicionalidades do Programa Bolsa Família para a efetivação da justiça social: direitos sociais como instrumentos de realização do desenvolvimento social

A conquista dos direitos sociais depende sobremaneira da intervenção estatal, o que não quer dizer que haja simplesmente condução do povo pelo Estado. Na realidade, a ausência de prestação pública (pelo Estado) dos direitos sociais se revela como uma privação manifesta da liberdade socioeconômica, imposta a alguém pela ação ou omissão daqueles que seriam responsáveis pela sua defesa e garantia.

Em razão dessa necessidade de implementação dos direitos sociais pelo Estado, é colocado como requisito de participação no Programa Bolsa Família o cumprimento de condicionalidades ligadas ao usufruto desses direitos.

As condicionalidades são apresentadas, no âmbito do programa como instrumentos para a identificação das famílias com maior vulnerabilidade e risco social, e que, portanto, devem ter acompanhamento da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), via Secretaria de Ação Social dos Municípios (COTTA, 2009, p. 285).

Conforme pontua Barrozo, a “[...] mobilidade intrafamiliar transgeracional ascendente de educação e renda no Brasil é minúscula, no que reflete tendência mundial. A inércia da parca educação e da pobreza entre gerações da mesma família marca, com cicatriz brutal, a sociedade brasileira (BARROZO, 2004, p. 133)” O que exige que haja, por parte do Estado, além de uma preocupação com a distribuição de renda, também com o acesso aos direitos sociais pelas famílias pobres e extremamente pobres para que possa ocorrer essa ascensão intergeracional da condição de pobreza.

Com a inclusão dessas contrapartidas, há o aumento considerável da busca por esses serviços sociais – o Bolsa Família vem atendendo quantitativamente a um público considerável, cerca de 13 milhões de pessoas (13.171.810 pessoas beneficiárias diretas) e cerca de 52 milhões de pessoas que fazem parte dessas unidades familiares e que são direta ou indiretamente beneficiadas (BRASIL, 2011d).

Os dados reafirmam o significativo alcance do PBF, embora seja visível o desafio do atendimento universal das famílias carentes que apresentam uma renda familiar inferior aos R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) prescritos na legislação do programa.

Em relação aos impactos do Bolsa Família, a questão principal que se coloca não é necessariamente a melhoria imediata das condições de vida das famílias, mas de forma mediata é que se busca vislumbrar os maiores impactos, já que o programa pretende ofertar mecanismos de superação da pobreza que se relacionam de forma direta com a efetivação dos princípios-objetivos da República de erradicação da pobreza e das desigualdades regionais e sociais positivados na Carta Magna pela efetivação dos direitos sociais, em especial, saúde e educação.

5.4.1 Dignidade e liberdade: condicionalidades do Bolsa Família enquanto instrumentos para a ampliação das possibilidades de exercício da liberdade real e do desenvolvimento

Cabe ressaltar que os direitos implementados com a efetivação da cidadania, especialmente, através de programas sociais como o Bolsa Família, representam oportunidade para a parcela mais carente da população de romper barreiras e começar a garantir a sua inclusão no universo do desenvolvimento como liberdade.

Nesta visão, o PBF se enquadra como programa social do Estado Brasileiro, cujo objetivo de promover a redução da condição de miserabilidade de grande parcela da população carente brasileira reflete estes níveis de proteção estatal que reforçam a ideia de que “não se pode defender com consciência ética a liberdade individual senão em um contexto de igualdade de oportunidades. Caso contrário, o que verdadeiramente se advoga é o império social da opressão” (SILVA, 1998, p. 220).

Pode-se questionar, pois, a respeito da impossibilidade de acesso a bens mínimos que ocorre em virtude da enorme distinção que existe entre os bolsões de riqueza absoluta e de miséria absoluta que acaba por se materializar na “[...] polarização entre a opulência absoluta e a indigência absoluta” (CHAUI, 2007, p. 322).

Nesta medida, é imperioso esclarecer que os direitos sociais – efetivados com a distribuição de renda mínima, como ocorre com os beneficiários do Programa Bolsa Família – não promove a igualdade em sua essência, mas fomenta oportunidades, não evitando que as desigualdades ocorram, mas impedindo que a pessoa humana, dotada de dignidade, seja excluída, arbitrariamente, do universo de possibilidades de acesso à justiça social (POMPEU, 2005, p. 23).

O que de maneira inquestionável possibilita no âmbito de atuação do Programa, a efetivação dos princípios constitucionais de redução das desigualdades regionais e sociais e a erradicação da pobreza no Brasil, pautada na intenção de melhorar a sorte dos pobres, posto que “[...] não há alternativa realista de justiça social no mundo subdesenvolvido do nosso tempo” (NUNES, 2003, p. 113) sem que haja a participação efetiva e eficiente do Estado de Bem Estar Social.

É necessário, portanto, que as políticas sociais que visam o combate à pobreza sejam uma combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade, com a distribuição de renda, complementada com a disponibilidade de acesso a bens sociais e bens de consumo que anteriormente o pobre não teria acesso (a princípio,

aparentemente, a distribuição de renda e a disposição dos bens sociais concedem maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza). É evidente que “A concepção geral de justiça não impõe restrições quanto aos tipos de desigualdades permissíveis; apenas exige que a posição de todos seja melhorada (RAWLS, 2002, p. 67)”.

A superação das desigualdades, com a conseqüente erradicação da pobreza e da marginalização passa necessariamente por um processo de atuação estatal no sentido de transformação social. Desse modo, passar de uma sociedade dividida e excludente para uma sociedade livre, justa e solidária, implica a alteração de perfis socioeconômicos pela atuação das políticas sociais – evidentemente, de programas estatais como o Programa Bolsa Família (como ação especial, direcionada para pessoas em situação de vulnerabilidade) – para que se possa “aproximar do suposto igualitário”, o corolário da vertente assistencial do Estado brasileiro definida na Constituição de 1988 (SPOSATI et al., 1995, p. 12).

A questão econômica passa a ter importância ímpar, no Brasil, no sentido de viabilização do desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, Heck (2000) destaca que a ordem econômica brasileira se caracteriza pela evolução de uma concepção de Estado ausente para um Estado presente nos setores socioeconômicos numa contínua evolução para o Estado de solidariedade.

É imposto, portanto, ao Estado Solidarista (de Bem Estar Social), o dever de tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e o dever ainda de assegurar, entre outros, os direitos à igualdade de oportunidades para todos no acesso aos recursos básicos como educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda.

São exemplos da relação, de maneira direta ou indireta, entre a questão social e econômica como a priorização do controle inflacionário, a dependência do capital internacional, o crescimento do endividamento nacional e internacional (problemas que até bem pouco tempo eram constantes), crescimento econômico que não abarca a demanda de oportunidades de emprego entre outros problemas socioeconômicos (SCAFF, 2007, p. 43) que possibilitarão a superação das grandes distâncias socioeconômicas entre os cidadãos brasileiros.

A redução da pobreza depende, pois, como afirma Rocha (2008, p. 35) tanto do crescimento da renda, quanto e de maneira indissociada da sua melhor distribuição, isto porque, o crescimento é puramente concentrador de renda, o que exige medidas específicas do Poder Público, por uma questão óbvia de justiça social. Mas não se pode negar que do ponto de vista da dignidade e da liberdade do ser humano (a liberdade como pressuposto do

desenvolvimento) o Bolsa Família (os seus benefícios e a exigência das suas condicionalidades) constitui um instrumento fundamental para a ampliação das possibilidades para o exercício da liberdade real e do desenvolvimento, que agrega o valor renda à realização de direitos sociais indispensáveis à emancipação do cidadão. É importante que se ressalte que um dos maiores avanços conseguidos com o Programa Bolsa Família foi a diminuição do número de miseráveis – pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (menos de um dólar ao dia).

É necessário, portanto, que haja uma atuação integrada do Estado – que abarque os prismas social, econômico e político – para que se possa atingir o desenvolvimento e o fim da pobreza e da marginalização. Sem a participação efetiva do Estado, não há como se propor e se colocar em prática uma política de desenvolvimento (não é simplesmente uma questão de orçamento público destinado a execução de políticas públicas), que exige amplo planejamento e preocupação social.

Hodiernamente, a execução dos programas sociais assume uma estrutura eminentemente descentralizada, em especial aquelas políticas públicas dedicadas à saúde, aos direitos das crianças e dos adolescentes, à educação, e, notadamente, aos programas de combate à pobreza. Este aspecto de descentralização permite que se adequem estas ações às características regionais e às necessidades específicas das populações, o que, invariavelmente, amplia as possibilidades de controle social e de direcionamento às necessidades mais prementes (POMPEU, 2005, p. 139) – e nessa perspectiva, o Bolsa Família tem, indiscutivelmente atingido grandes sucessos.

O que reforça a necessidade de que as medidas a serem tomadas pelo Estado devem ser completadas por um esforço indiscutível em setores essenciais como de saúde e de educação, a fim de se capacitar o pobre a sair da pobreza em que vive (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 45) e com uma adequação cultural que possibilite em cada região e em cada parte do país se quebrar o ciclo de pobreza e miséria.

Isto ainda sem se olvidar a perspectiva política que converge o fundamento maior de cidadania social estandardizado nas políticas de promoção do desenvolvimento socioeconômico e do bem estar social. O elemento econômico que proporciona o crescimento econômico por meios próprios da população carente, isso através da oferta de postos de trabalho e/ou da disponibilização de uma renda mínima (na perspectiva do Programa Bolsa Família, em especial com a disponibilização de ações complementares do Poder Público).

Cabe aduzir, deveras, que o desenvolvimento da comunidade é diretamente ligado a ação comunitária no sentido de fomentar, proteger e zelar por soluções destinadas aos

problemas da própria população e esse despertar de cidadania é a vocação do PBF. A isto se denomina legitimidade, que proporciona a motivação e a capacidade de se entender os problemas e contradições socioeconômicas a que estão submetidos, muito embora, na prática os problemas se agreguem a realidade de miséria e de necessidades básicas que dificultam a consecução do objetivo maior do Programa que é a emancipação dos pobres.

O Bolsa Família passa por estes aspectos, quando promove de maneira compensatória a distribuição do benefício pecuniário, apresentando a condição de ação afirmativa e realizando a discriminação positiva para a equalização dos sujeitos sociais, com a disponibilização e efetivação de direitos sociais como educação, saúde e alimentação, de modo a, em longo prazo, promover a autonomia dos sujeitos, em especial pela exigência das condicionalidades ligadas à educação.

Em lugar de ater-se tão somente à ideia de redistribuição, tentando minimizar os conflitos de escolha entre os valores do mercado e a concretização do valor bem estar, o foco do PBF é tornar eficiente a realização dos valores constitucionais de redistribuição de bens sociais, de modo a se fomentar o desenvolvimento através do alívio da pobreza a fim de se assegurar um patamar básico (e digno) de cidadania.

Desse modo, somente uma ação global, ou estrutural, exercida sobre o conjunto de frentes articuladas, tais como a distribuição de renda, o fomento à educação e à saúde, associada à geração de emprego e renda, com capacitação dos cidadãos pobres para que possam ser absorvidos no mercado de trabalho de forma decente, é que seria capaz de reduzir, em conjunto e de maneira ajustada aos interesses sociais, os índices de pobreza e marginalização em que se encontra parcela considerável da população brasileira.

Nesse sentido, o desenvolvimento socioeconômico é altamente dependente desse esforço conjunto de ações sociais orientadas para influenciar nos setores responsáveis pela construção dos objetivos constitucionais. Cabendo acrescentar que “[...] quanto mais ampla a frente de ação, mais importante se torna o apoio da opinião pública e mais necessária a participação efetiva da população ali onde seus interesses estão em causa, de uma forma direta” (FURTADO, 1969, p. 14-15).

Assim, os objetivos plasmados no artigo 3º da Constituição Federal brasileira de 1988 demonstram a difusão de suas metas para a realização das políticas sociais no sentido de se erradicar a pobreza e marginalização, a redução das desigualdades sociais e econômicas de modo a propiciar o desenvolvimento e a justiça social, com igualdade de oportunidades a todos os cidadãos brasileiros.

5.4.2 Ações do Programa Bolsa Família para a efetivação da justiça social: reflexões acerca das condicionalidades do PBF

O Estado de Bem Estar Social através de políticas sociais de distribuição de renda e a partir da cobrança de atitudes sociais do sujeito beneficiário faz com que o desnível de acesso aos bens sociais antes intransponível seja aos poucos mitigado.

Para que seja ampliando o rol de potencialidades dos sujeitos, com a promoção dos direitos à educação, à saúde, à assistência social, à maternidade, *inter alia*, bem como para que seja garantindo um mínimo de possibilidades de consumo, há necessidade que ocorra a quebra do ciclo de exploração perpetrada pelo capitalismo, em sua face mais voraz, com a implementação de programas sociais cuja preocupação é a reversão do quadro de miséria e exclusão social. É nesta esfera que o Programa Bolsa Família atua.

Aduz Rocha (2008, p. 16) que o combate a pobreza, visando à redução das desigualdades sociais exige não só a oferta de serviços públicos, e outros benefícios que não se refletem na renda do indivíduo, mas também um esforço governamental crescente, através da implementação de políticas públicas que dêem impulso adicional a visão simplista de bem estar, mas também que reforce a renda dos sujeitos vulneráveis à pobreza.

Como já mencionado, para terem acesso aos benefícios, as famílias beneficiárias têm de cumprir condicionalidades determinadas pela legislação do programa tais como manter a frequência escolar de 85% das aulas para alunos dos 6 aos 15 anos; de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos; observar o calendário de vacinação infantil e acompanhamento do pré-natal dentre outras medidas.

Considerando-se a condicionalidade como uma co-responsabilização entre o Estado e a sociedade, o Poder Público passa a ter um novo papel quando da oferta dos serviços públicos e dos programas sociais, em especial no que se refere ao acompanhamento da qualidade e quantidade de bens sociais disponibilizados às famílias beneficiadas.

O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias (BRASIL, 2010a).

Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades é reforçar o direito de acesso das famílias aos serviços de saúde e educação e responsabilizar o poder público pelo atendimento dos beneficiários; monitorar o cumprimento de compromissos pelas famílias beneficiárias; e, identificar situações de maior vulnerabilidade – descumprimento de condicionalidades; e, contribuir para a redução das vulnerabilidades sociais das famílias e desenvolver suas potencialidades.

A essa evidência, caberia ao Estado abordar diretamente as famílias que não cumpriram as condicionalidades e identificar os motivos que as levaram ao descumprimento de qualquer das obrigações: na realidade, o descumprimento de qualquer condicionalidade deve ser considerado como um indicativo da maior vulnerabilidade dessas pessoas e da maior necessidade de acompanhamento pelo Poder Público local.

5.4.2.1 Condicionalidades ligadas à saúde

Dentre as condicionalidades ligadas à saúde estão observar o calendário de vacinação infantil, o acompanhamento do pré-natal das gestantes, o acompanhamento das mulheres em fase de amamentação. É evidente que com a “imposição” legal dessas condicionalidades houve considerável incremento na presença de beneficiários do programa junto aos serviços de saúde, seja com o recebimento de visitas de agentes de saúde, com consultas médicas de gestantes e tratamentos à criança e, principalmente, à mulher em razão da fomentada presença dessas pessoas nos postos de atendimento de saúde.

Essa nova realidade impõe-se como desafio para o próprio Estado enquanto promotor da busca do cidadão aos serviços de saúde, já que se revela no aumento das demandas sobre o sistema público de saúde impactando diretamente na produtividade do trabalho dos servidores da saúde e funcionando como importante canal para as políticas de proteção à vida.

Em pouco mais de 4 anos, 11 milhões de famílias (ou seja, aproximadamente 44 milhões de pessoas) passaram a ter como condicionalidade do programa, o uso regular do sistema de saúde. Quando os beneficiários vão aos postos de saúde, eles ficam mais à par de seus direitos (pelos agentes de saúde ou por outros usuários do SUS) e começam a exigir mais os seus direitos. Esta é uma das intenções ao transformar os direitos em condicionalidades (deveres). Mas isto ainda não significa que o SUS esteja preparado para o aumento da demanda (PNUD, 2011).

Apesar das informações recebidas nos atendimentos de saúde realizados, diversos problemas regulares das classes mais pobres relacionados ao seu bem estar e sua qualidade de vida não são relativas à saúde em si mesma, outros problemas relativos à efetivação dos direitos sociais se colocam diante do Estado, tais como infra-estrutura, habitações, saneamento básico, acesso à água potável, que impõem que haja uma preocupação real com as condições de vida de todos os cidadãos o que evidentemente se reverterá em mais benefícios para a saúde pública.

5.4.2.2 Condicionalidades ligadas à educação

Quanto ao direito social à educação, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família têm de manter a frequência escolar de 85% das aulas para alunos dos 6 aos 15 anos e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos.

Os programas de transferência de renda sob a nova perspectiva desenhada pelo Estado Brasileiro têm como objetivos o de possibilitar o acesso e a permanência das crianças de camadas sociais tradicionalmente excluídas na escola e integrar as famílias no processo educacional dos filhos, bem como reduzir custos relativos à evasão escolar e a repetência; contribuir no combate ao trabalho infantil e recuperar a dignidade e auto-estima das camadas mais marginalizadas da população, despertando esperança no futuro dos filhos, pela via da educação (PNUD, 2002, p. 2-5).

É clara a preocupação com os serviços relativos à educação, já que também, assim como nos serviços de saúde, a infra-estrutura educacional ainda não estava pronta para receber de forma digna e com qualidade o incremento do número de alunos filhos de beneficiários do PBF nas salas de aula (inclusive com o retorno de crianças e adolescentes que já tinham abandonado os estudos).

Registre-se ainda que, nos termos do artigo 205 da Constituição Federal, o objetivo da educação é o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o efetivo exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, elementos essenciais para que haja a inclusão social e, portanto, o desenvolvimento como liberdade.

O Programa Bolsa Família na realidade eleva ao patamar de condicionalidade à inserção escolar como instrumento de emancipação social, tendo em vista que possibilita melhor capacitação para a ocupação de postos de trabalho.

É por causa desses quadros de precariedade e de insegurança social que a educação é também compreendida como um elemento de emancipação da situação de pobreza e instabilidade social. Existe uma percepção aguda de que a obtenção de um melhor emprego (e mesmo a carteira assinada), melhor remuneração, trabalhos menos exigentes fisicamente e de maior reconhecimento social depende de um nível de escolaridade mais elevado (COCURUTTO, 2010, p.12).

Tomando como corolário a previsão constitucional de que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CRFB, art. 205). E com essa condicionalidade há o claro respeito à determinação constitucional de “incentivar” à educação daqueles cidadãos mais pobres.

Portanto, o sistema de educação, assim como o sistema de saúde pública, deve ser fortalecido por outras ações, terá ainda um resultado limitado, uma vez que a questão da pobreza no Brasil passa pelo desemprego massivo, por problemas de reconhecimento social, por dificuldades de criar e manter um ensino gratuito de qualidade, por carências de infraestrutura que interferem no saneamento básico e na saúde, etc (SANT’ANA, 2007, p. 13).

A essa evidência, o grande problema para a eficiência máxima do Bolsa Família é a submissão dos beneficiários a um sistema de saúde falido, a uma educação de má qualidade, a um regime de trabalho na sua maioria de condições análogas a servidão. Se o Estado não pode empoderar as pessoas, pode e deve criar um ambiente favorável a essa construção pessoal (ROMANO et al., 2002, p. 13).

Deve ser considerada a necessidade de melhoria significativa na qualidade de ensino e no atendimento à saúde, aspectos fundamentais que configuram a dimensão estruturante do Bolsa Família, embora venha se registrando avanço quantitativo da busca desses serviços por parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família os programas estatais assistenciais devem possibilitar o desenvolvimento humano, diferentemente do que ocorre com programas meramente assistencialistas que são, na realidade, uma barreira ao empoderamento.

Nesse sentido, se ofertando educação de má qualidade, muito pouco poderá ser realizado no sentido da construção de uma sociedade politicamente consciente. É imperioso que haja uma política social estrutural voltada para além da educação, que por si só não teria o

condão de resolver o problema da pobreza, ela deve estar ligada a outros elementos e programas sociais tendentes a emancipação do sujeito, voltados em especial para a geração de renda e para a inserção sócio-laboral.

5.4.2.2.1 O papel da educação na formação da cidadania

O direito ao desenvolvimento, sob sua perspectiva socioeconômica deve ser, enquanto realização de um direito humano, direcionada a implementação de programas estatais que constituam o enquadramento dos princípios específicos da sua realização com as normas principiológicas fundamentais ao regime constitucional, pois “[...] quando o compromisso com os direitos humanos e a mobilização por sua implementação conduzem ao fortalecimento das instituições públicas, sua contribuição pode ser valiosa (SCHWARTZMAN, 2004, p. 180)”.

Deste modo, ao mesmo tempo em que se consolida a extensão da titularidade dos direitos, se corporifica a ampliação dos bens merecedores da tutela estatal, mediante a inclusão de direitos sociais, econômicos e culturais, no rol de proteção constitucional. Outrossim, garante-se tangencialmente a outras implementações do Poder Público o acesso mínimo a bens básicos, com a oferta de uma renda mínima, nos moldes do Bolsa Família, isto porque, é através deste mínimo (econômico e social) ofertado pelo Estado que os beneficiários dos programas sociais tem condições de alcançar os bens vitais que proporcionam consciência cidadã para a implementação de uma democracia efetiva.

Busca-se, nessa medida, não a equalização absoluta das riquezas, mas uma distribuição menos desigual, uma repartição onde os mais pobres possam ter não apenas o acesso ao mínimo de bens necessários para viver, mas tenham a capacidade de buscar o suficiente para uma vida com liberdade (desenvolvimento) (SEN, 2005, p. 31-32).

Uma abordagem econômica dos serviços de educação nos países em desenvolvimento também destaca a necessidade de fortalecimento da prestação de contas, governança setorial, transparência e acesso à informação, entre outros direitos que se vinculam a construção da cidadania. A abordagem socioeconômica da educação recomenda maior participação das famílias na administração escolar, mais organizações civis locais efetivas para monitorar o desempenho do fornecimento de serviços, mais transparência e leis claras para as alocações

orçamentárias, e uma simplificação da administração e da governança nos setores envolvidos.

Desse modo, consegue-se que as políticas sociais sejam implementadas com o intuito de realizar o desenvolvimento como liberdade de maneira direcionada aos grupos prioritários, com base nas características definidas na lei (pobreza e extrema pobreza), que exterioriza, por óbvio, situações de vulnerabilidade e de exclusão social, em diferentes âmbitos e formas (econômica, social, sexual, étnica), e que são potencializados pela condição de debilidade socioeconômica.

A educação funciona como um dos principais instrumentos de promoção da liberdade, proporcionando um nível de amadurecimento que permite ao cidadão obter dos agentes públicos (em especial dos gestores da coisa pública) os serviços necessários ao seu bem estar, o que, por consequência, reflete *pro futuro* na escolha dos seus representantes e possibilita o controle sobre a qualidade e a boa gestão dos bens sociais postos a disposição pela administração pública, o que deságua, imediatamente, em qualidade de vida para os cidadãos, promovendo indícios de realização da almejada justiça social.

Nessa esteira, Bourdieu se posiciona no sentido de que:

[...] a ajuda direta à pessoa toma o lugar das antigas formas de melhoria dos serviços públicos, sendo que já foi mostrado que estas têm conseqüências completamente diferentes: em perfeita conformidade com a visão liberal, a ajuda direta reduz a solidariedade a uma simples alocação financeira e visa somente permitir o consumo (ou incitar a um consumo maior), sem procurar orientar ou estruturar tal consumo (BOURDIEU, 2007, p. 218).

Desse modo, pode-se corroborar o pensamento acima explicitado no sentido de que não são os recursos financeiros disponibilizados pelo Estado com a implementação de programas de assistência, pautados na transferência de renda que farão com que a realidade de marginalização e desigualdades seja superada.

A realidade social brasileira exige muito mais dos governantes do que a simples distribuição de renda. É imperioso que se aloquem esforços para a implementação de um sistema de educação voltado para a conscientização e para a educação emancipadora. Os bens sociais disponibilizados pelo Estado, se não tiverem o condão de possibilitar inclusão social e, ao mesmo tempo, possibilitar empoderamento, não estarão cumprindo o seu papel de promoção da cidadania.

É significativa a relação entre democracia e nível de educação. É imperioso que não haja apenas a subvenção pecuniária, mas haja, primordialmente, capacitação e acesso a educação regular. Quanto maior a educação de uma pessoa, mais provavelmente ela acreditará

em valores democráticos e apoiará práticas democráticas. A educação presumivelmente alarga a perspectiva do homem, permitindo-lhe compreender a necessidade de normas de tolerância, impede-o de aderir a doutrinas extremistas e aumenta a sua capacidade de fazer escolhas eleitorais racionais. Se não podemos dizer que um nível alto de educação é suficiente para democracia, as indicações existentes sugerem que se aproxima de ser uma condição necessária para uma democracia muito mais concreta (CHRISTENSON et al., 1974, p. 257).

Deve haver uma preocupação maior com a educação e com a consciência em torno da implementação dos programas sociais. Como ressalta Pompeu (2005, p. 29), o Estado Democrático de Direito apenas será viável quando forem levadas em consideração todas as relações entre o próprio Estado e a sociedade. Portanto, o conhecimento proporciona à pessoa humana o acesso aos instrumentos de força e de reivindicação social. Nesta medida, o controle das políticas e programas sociais deve-se manter fiel aos objetivos da comunidade que são aqueles mesmos inscritos no corpo constitucional e que oportunizarão condições para o desenvolvimento.

Na realidade, em qualquer Estado, a tarefa principal da política (social e pública) é, ou pelo menos deveria ser, melhorar as condições de vida das pessoas. Nesse contexto, a luta contra a pobreza tem um papel especial e que se submete a fatores que vão muito além do âmbito econômico. É incompreensível que se proporcionem condições econômicas, sociais, culturais e políticas de modo a se estabelecerem resultados sustentáveis de eliminação ou pelo menos de redução do número de pobres, de maneira constante e definitiva (HOFMEISTER, 2000, p. 8).

Como pontua Ralws:

O valor da educação não deveria ser avaliado apenas em termos de eficiência econômica e bem estar social. O papel da educação é igualmente importante, se não mais importante ainda, no sentido de proporcionar a uma pessoa a possibilidade de apreciar a cultura de sua sociedade e de tomar parte em suas atividades, e desse modo proporcionar a cada indivíduo um sentimento de confiança seguro de seu valor próprio (RALWS, 2002, p. 108).

A democratização educacional acaba por ter efeitos na distribuição funcional das rendas e isso pode explicar a variação que se pretende alcançar com os programas de condicionalidades, que, embora sejam ainda condicionados a renda familiar, permitem que se possa intuitivamente agregar no pensamento das pessoas mais pobres o valor da educação como instrumento de desenvolvimento.

A liberdade como elemento para o desenvolvimento está inscrito no horizonte de

possibilidades do homem, onde tudo “[...] se resume em dotar a sociedade de instituições que possibilitem ao indivíduo realizar plenamente suas potencialidades” (FURTADO, 1981, p. 2) o que gera, por conseguinte, cidadania em sua plenitude. A meta, na realidade, é fortalecer a posição dos destinatários dos serviços de educação para que se possa promover o desenvolvimento como liberdade.

Os efeitos práticos da efetivação dos serviços públicos de assistência e educação são inegavelmente emancipadores, na forma como são colocados. Entretanto, não apenas eles têm o papel democrático de promover o desenvolvimento. Os direitos sociais são metas e não limitações, que exigem a atuação de instituições locais, informação, organização e proteção. Dessa forma, educação proporciona além de eficiência econômica e bem estar, que promovem o melhor usufruto dos seus direitos sociais, mas também cultura e formas de expressão que permitem o usufruto permanente e contínuo da condição de empoderamento e emancipação.

5.5 Novas perspectivas dos programas sociais brasileiros: construção do desenvolvimento e da cidadania

Se o Brasil pretende levar a sério a idéia de erradicar a pobreza, as políticas sociais e os programas de transferência de renda como o Bolsa Família, provavelmente, terão que ser mantidas por muitos anos. O que reforça ainda por muito tempo a necessidade de se manter firme os propósitos de solidariedade e justiça social do Estado de Bem Estar Social.

Desse modo, a assertiva de que a existência de programas como o Bolsa Família é essencial para que o Brasil atravesse as intempéries do subdesenvolvimento e emerja num cenário em que ações compensatórias não precisem mais existir, ou que evoluam junto com a sociedade em suas perspectivas, para que os municípios mais longínquos proporcionem aos seus cidadãos apenas a distância física como diferença entre eles e os grandes centros – é sim uma utopia possível, ante a construção axiológica constitucionalmente elaborada em fins (sociais e normativos) utópicos da ordem social e econômica brasileira e que convivem harmonicamente no intuito de proporcionar a existência digna para todos os brasileiros.

O que está em xeque ao se discutir os programas de transferência de renda não é a necessidade desse tipo de política, mas sim o grau de solidariedade desejável para a sociedade brasileira. Praticamente todos os países que conseguiram erradicar a pobreza absoluta e reduzir expressivamente seus níveis de desigualdade possuem

políticas de transferência de renda. Isso ocorre porque, mesmo em economias de renda alta, há uma parte da população que não consegue, por razões diversas, ter sua subsistência assegurada pelo trabalho. Admitir essa realidade, adotando políticas que respondam a ela, significa dar um passo adiante na construção de uma sociedade mais justa (BRITO et al, 2007. p. 31)

Essa concepção preconiza complementaridade entre a política social e a política econômica, centrada na responsabilidade social do Estado. O que requer ainda ampla cobertura das políticas sociais, elevado padrão de qualidade dos serviços prestados e uma estrutura institucional com condições de prestar os serviços requeridos ao público-alvo, o que significa a existência de instituições com pessoal qualificado e uma estrutura suficiente para prestar serviços de boa qualidade.

5.5.1 Novas perspectivas das políticas sociais brasileiras para a erradicação da miséria

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasileiro, depois de oscilar por décadas em torno dos 0,60⁹⁰ pontos vem melhorando de forma contínua e paulatina na avaliação da Organização das Nações Unidas (ONU) no que se refere ao desenvolvimento social, tendo alcançado em 2011 o IDH de 0,699. De acordo com os dados da ONU, com essa evolução, o Brasil apresentou uma taxa média anual de crescimento de 0,73% na última década (IDH, 2011). A par dessa informação, pode-se considerar que é salutar a intervenção estatal sob a forma de políticas de alívio à pobreza, que além de uma preocupação solidarista revela também uma perspectiva de eficiência e de equidade na intervenção estatal.

Aliviar a pobreza por questões de equidade não é difícil de compreender e corrobora as razões solidaristas da intervenção estatal na redução da pobreza. Contudo, as questões de eficiência devem orientar também a implementação das políticas redistributivas, no sentido de que a pobreza pode gerar ineficiências no mercado sob a forma de perda de força de trabalho da população economicamente ativa, além de inúmeras outras mazelas que geram a morte precoce dos mais carentes, seja devido à violência, fome ou desnutrição.

⁹⁰ Em 2010, o IDH brasileiro foi de 0,699; em 2009 foi de 0,693; o de 2005 ficou em 0,687 e o de 2000, em 0,649.

A fome e a desnutrição podem, inevitavelmente, caso não haja uma ação eficaz do Estado, comprometer a produtividade do trabalho de adultos e o rendimento das crianças na escola, “[...] portanto, mesmo que transferir renda de ricos para pobres gere desincentivos ao trabalho, os problemas gerados pela pobreza podem comprometer ainda mais a eficiência econômica, justificando a intervenção estatal” (BRITO, 2011, p. 2).

Numa discussão social, as classes menos favorecidas têm, no mínimo propiciado pelo Estado, uma justificativa para o arrefecimento das ações sociais ou pela busca do pleno emprego. Nessa medida, transformações sociais mais profundas e que exigem uma preocupação maior do Estado, na sociedade brasileira, acabam sendo adiadas.

Em razão disso, muito ainda tem de ser feito pelo Estado para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais e sociais. Em 2 de junho de 2011, a presidenta eleita Dilma Rousseff lançou o “Plano Brasil sem Miséria”, cujo objetivo é acabar, até o fim de 2014, com a extrema pobreza no Brasil.

5.5.1.1 Plano Brasil sem Miséria

O programa Brasil sem Miséria conta com orçamento anual de 200 bilhões de reais, sendo considerado um complemento ao Programa Bolsa Família lançado em 2003. O “Brasil sem Miséria” tenta, além de acabar com a pobreza extrema, criar uma porta de saída para o Bolsa Família a partir de ações específicas de empoderamento.

São previstas ações de capacitação de 1,7 milhões de pessoas, com foco prioritário no Nordeste do país onde estão cerca de 59% das pessoas na situação de extrema pobreza. Com ações focadas tanto na miséria rural quanto urbana (já que 47% dos extremamente pobres estão no campo e 53%, nas cidades).

O Brasil sem Miséria tem como objetivos promover ações direcionadas tanto para a zona urbana, quanto rural. Para a zona rural, são previstas as seguintes ações:

- a) Criação de equipes técnicas agrícolas para auxiliar as famílias. Serão 11 técnicos para cada mil famílias;
- b) Pagamento de 4 parcelas semanais de R\$ 600 para 253 mil famílias para a compra de insumos agrícolas e equipamentos;
- c) Aumentar de 66 mil para 255 mil o número de famílias que vendem alimentos ao governo para pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), destinado a doação e à formação de estoques;
- d) Bolsa Verde: cada família em situação de extrema pobreza vai receber R\$ 300 por trimestre se preservar florestas nacionais, reservas extrativistas e de

desenvolvimento sustentável. e) Construção de cisternas para plantio e criação de animais para 600 mil famílias; e, f) Construção de cisternas para armazenamento de água para consumo para 750 mil famílias (ENTENDA, 2011).

Para os beneficiários da zona urbana, são planejadas parcerias com Estados e municípios para criar banco de empregos, a abertura de vagas em 200 tipos de cursos técnicos e o apoio às prefeituras para a criação de 60 mil vagas de catadores de lixo e o desenvolvimento de infra-estrutura para até 280 mil catadores (BRASIL, 2011a).

São previstas ainda mudanças no Bolsa Família com o intuito de ampliar a rede de cobertura do programa, bem como a ampliação dos benefícios e ações complementares para a inclusão dos pobres. Até agora, cada família participante do Programa poderia receber, no máximo, três benefícios de R\$ 32,00 para os filhos de até 15 anos, mesmo que tivesse mais crianças, com a implementação do Brasil sem Miséria, a partir de agora, esse limite vai para cinco benefícios por cada criança que frequente a escola. A expectativa é que, com essa mudança, o número de crianças e adolescentes atendidos pelo Bolsa Família passe dos atuais 15,7 milhões para 17 milhões.

Haverá a inclusão de mais 800 mil famílias que atendem as exigências de entrada no programa, mas não recebem o recurso porque ainda não estão cadastradas, além da expansão do programa, com a adoção de iniciativas complementares de transferência de renda por parte dos estados e municípios (BRASIL, 2011b).

O “Plano Brasil Sem Miséria” alia alguns dos pontos do Bolsa Família, como a transferência de renda, o acesso a serviços públicos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, com o saneamento e energia elétrica, e, o mais importante, na perspectiva da inserção econômica, a inclusão produtiva.

Serão articuladas ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, com o intuito de incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico brasileiro⁹¹, promovendo, portanto, desenvolvimento.

⁹¹ A expansão e a qualidade dos serviços públicos ofertados às pessoas em situação de extrema pobreza norteiam o Brasil Sem Miséria. Para isso, o plano prevê o aumento e o aprimoramento dos serviços ofertados aliados à sensibilização, mobilização, para a geração de ocupação e renda e a melhoria da qualidade de vida. As ações incluirão os seguintes pontos: Documentação; Energia elétrica; Combate ao trabalho infantil; Segurança Alimentar e Nutricional: Cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; Apoio à população em situação de rua, para que saiam desta condição; Educação infantil; Saúde da Família; Rede Cegonha; Distribuição de medicamentos para hipertensos e diabéticos; Tratamento dentário; Exames de vista e óculos; Assistência social,

Nessa esteira, o desenvolvimento será vislumbrado como algo realizado para o cidadão e que apenas se legitima quando se permite a este exercer plenamente as suas forças criadoras e identificar-se, no esforço com que contribui pessoalmente, com as aspirações mais nobres (FURTADO, 1969, p. 18).

O Programa Bolsa Família, assim como o Plano Brasil sem Miséria, são apenas instrumentos que devem ser utilizados para se combater a injustiça social que põe em risco a própria democracia, isto porque, é incongruente se falar em um governo do povo, para o povo e pelo povo com a exclusão econômica existente, desse modo, não são essas políticas sociais que farão com que haja uma alteração mais profunda na realidade de exclusão no Estado Brasileiro, mas uma construção paulatina que associe educação, renda e trabalho para a promoção da cidadania plena.

Consoante afirma Christenson et. al. (1974, p. 256), o desenvolvimento democrático (que abrange, em especial, a perspectiva social) “está relacionado com a presença de níveis de desenvolvimento econômico relativamente altos”. Portanto, quanto mais próspera uma nação, maiores as possibilidades de desenvolver a justiça social, obviamente, desde que sejam intentadas políticas sociais direcionadas para a efetivação da distribuição equitativa dos recursos e rendas.

A subvenção financeira do Estado, conforme definida e aceita nos termos aqui propostos, é no sentido de que se promova o bem estar de todos e a atuação do Estado na vida das pessoas e que deve ser refletida na medida das necessidades dos beneficiários dos programas sociais. Sair da condição de extrema pobreza é, inevitavelmente, um dos maiores desafios do Estado Brasileiro e o Brasil sem Miséria se presta a este papel tão importante e deve, portanto, ter prioridade, de modo a se evitem os inúmeros outros prejuízos sociais.

“O Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres” (BARROS et al. 2000, p. 123) e o crescimento econômico vivido pelo Estado Brasileiro tem plenas condições de ser usufruído por todos os cidadãos desde que seja dada “[...] viabilidade econômica do combate à pobreza” (BARROS et al. 2000, p. 123), isto posto, “toda distribuição de recursos deve anteceder uma correção, por meio de compensação, das desvantagens objetivas das pessoas” (ARANGO, 2004, p. 27) para que se permita emancipação social, empoderamento e desenvolvimento.

O Estado deve proporcionar informação, fomentando através do conhecimento das leis inerentes aos direitos sociais uma identificação entre a pessoa humana e a norma jurídica, de

tal modo que se possa convencer que essas pessoas, cuja dignidade é amplamente violada, se reconheçam como destinatários desses direitos.

Nesta medida, os beneficiários das políticas sociais do Estado brasileiro, se identificarão não apenas como vítimas (da marginalização, da miséria), mas como agentes transformadores, responsáveis pela melhoria da sua própria qualidade de vida e dos seus pares.

Em conta disso, se pode afirmar, que apenas se poderá atingir o desenvolvimento social com a superação da pobreza, quando houver o desenvolvimento do povo, para o povo e pelo povo, no qual as instituições e as decisões políticas sejam orientadas especificamente para melhorar a situação socioeconômica dos pobres em torno de alternativas realistas de justiça social (NUNES, 2005, p. 637).

Ressalte-se, pois, que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento estabelece e contribui para as reflexões sobre as quais estão assentados os programas sociais brasileiros. O Estado brasileiro optou por estabelecer a pessoa humana como o sujeito central do desenvolvimento⁹², fortalecendo o ideal de que o direito humano ao desenvolvimento é um direito inalienável de “toda pessoa humana e de todos os povos”⁹³, razão pela qual todos os sujeitos sociais (cidadãos do Estado) devem participar ativamente deste direito (ao desenvolvimento)⁹⁴, beneficiando-se dos processos decorrentes do desenvolvimento econômico, social, cultural e político⁹⁵.

Nessa esteira, o direito ao desenvolvimento enquanto corolário da atuação estatal plasmada nos programas e ações positivas de superação da condição de pobreza e extrema pobreza (como o Bolsa Família e o Brasil sem Miséria) garante aquilo que está inscrito no artigo 3, nº.1 da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que afirma ser o Estado o principal responsável pela implementação de condições nacionais e internacionais propícias à realização do direito ao desenvolvimento (BARRAL, 2006, p. 427-428).

Pode-se afirmar, portanto, que as ações do Poder Público brasileiro tendem a tornar eficaz o dever de elaboração de políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento (criação de programas e ações de inclusão social e inserção socioeconômica)⁹⁶, bem como de eliminar as barreiras existentes (promovendo o acesso aos direitos sociais, em especial, a

⁹² Artigo 2, nº. 1, e preâmbulo.

⁹³ Artigo 1.

⁹⁴ Artigo 1, nº. 1.

⁹⁵ Artigo 1, nº. 1.

⁹⁶ Art. 2, nº. 3, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

saúde e a educação)⁹⁷ para sua efetivação, incentivando a participação popular em todos os campos da atuação estatal como forma de realizar plenamente todos os direitos humanos⁹⁸, bem como tomar todas as medidas necessárias para eliminar as violações de direitos humanos⁹⁹ e, conseqüentemente, tornar eficaz o direito ao desenvolvimento.

⁹⁷ Art. 6, nº. 3, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

⁹⁸ Art. 8, nº. 2, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

⁹⁹ Art. 5, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

6 CONCLUSÃO

A ordem jurídica brasileira é orientada no sentido da proteção à pessoa humana de modo a que se promova uma adequação, a partir da ordem econômica constitucional, não apenas do controle das relações econômicas, mas também de toda a conjuntura social que possibilita, dentro da organização e estruturação do Estado, a abrangência dos programas e políticas sociais indispensáveis para o desenvolvimento pleno dos cidadãos brasileiros.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento estabelece os parâmetros desse direito (ao desenvolvimento) e contribui para as reflexões sobre as quais estão assentados os programas sociais brasileiros. O Estado brasileiro optou por reconhecer a pessoa humana como o sujeito central do desenvolvimento, fortalecendo o ideal de que esse direito humano é inalienável de “toda pessoa humana e de todos os povos”, razão pela qual todos os sujeitos sociais (cidadãos do Estado) devem participar ativamente do processo de desenvolvimento.

Com efeito, pode-se depreender que a conformação (axiológica e teleológica) da constituição à realidade exige necessariamente que seja colocado em prática, de maneira imediata, o conteúdo jurídico dos princípios orientadores da ordem jurídica brasileira; portanto, o desenvolvimento deve se tornar eficaz como condição finalística da atuação estatal.

Desse modo, a legitimidade das ações estatais voltadas para a promoção do desenvolvimento é conferida pelas fórmulas jurídicas elaboradas pelo legislador constitucional no intuito de reger a seara socioeconômica, em especial, os fatores determinantes à consecução dos objetivos constitucionais para a efetivação dos preceitos de desenvolvimento. Em vista disso, é que se pode perceber que a reflexão mais aprofundada acerca das políticas e ações estatais permite o direcionamento da realidade através das normas constitucionais que prescrevem o desenvolvimento, ao mesmo tempo, como meio e objetivo a ser alcançado pelo Estado brasileiro, dotando as normas constitucionais de efetividade.

Nessa perspectiva, pode-se vislumbrar a importância da eficácia dos princípios constitucionais de justiça social e solidariedade, notadamente na seara econômica da constituição, que tomam como mote de concretização a aplicação das normas jurídicas e a necessidade de eficácia social como meio norteador das políticas sociais, a partir dos preceitos fundamentais relacionados ao bem estar da pessoa humana, de conformidade com os objetivos da Carta Constitucional de 1988.

Em conta disso, pode-se afirmar que, juridicamente, há a exigência de justiça social e igualdade material (como também de liberdade material), podendo-se afirmar que a legitimação política das ações afirmativas, dentro da concepção solidária a que o Estado de Bem Estar Social brasileiro se propõe – e tem por obrigação expressa concretizar –, alberga um conjunto de princípios e ações que tencionam a realização do desenvolvimento.

O desenvolvimento, em conjunto com outros princípios jurídicos, em especial os ligados à ordem econômica, são de realização necessária para que se efetive de maneira plena a cidadania e o despertar do sentimento de dignidade da pessoa humana. Sendo assim, erradicar a pobreza, eliminar as desigualdades regionais e sociais é imperativo para que se alcancem os demais objetivos almejados pelo Estado e pela sociedade brasileira.

Para que se possa alcançar a superação dessa realidade de exclusão social é imperioso que haja a redução das desigualdades socioeconômicas, ocasião em que se favorece o aumento do nível de renda das massas, possibilitando, assim, que um número cada vez maior de beneficiários das políticas públicas do Estado tenha acesso ao mínimo de bens para o seu consumo, especialmente aqueles necessários à sobrevivência.

Pensar e efetivar o desenvolvimento significa, pois, reconhecer a possibilidade de concreção dos direitos humanos sociais, econômicos e culturais, por meio de instrumentos econômicos dispostos na ordem jurídica do Estado, resultando, naturalmente, na atuação sistemática do poder estatal, pautado por condutas éticas voltadas à preservação e à eficácia dos direitos. Ao Estado cabe, pois, a tarefa primordial de imprimir diretrizes e atuar no sentido desenvolvimentista em todas as esferas da economia e da sociedade, implicando uma transformação das posturas políticas e de organização da máquina administrativa, buscando a minimização das diferenças regionais e a promoção das condições para o bem estar e para o desenvolvimento da pessoa humana.

Nesse esteio, pode-se refletir acerca do manejo eficaz das políticas sociais, enquanto ações afirmativas a serem implementadas pelo Estado no sentido de arrefecer as desigualdades incutidas na realidade brasileira. Para tanto, há a necessidade de todo um projeto desenvolvimentista alicerçado tanto na distribuição de riquezas, quanto na instituição de subsídios regionais, dentre outras atividades que sirvam para eliminar o *status quo* socioeconômico.

Como se observou, a justiça distributiva fundamenta, de maneira ainda mais incisiva, a realização de ações afirmativas, à medida que é perceptível a desvantagem socioeconômica dos pobres no acesso aos bens da vida, no intuito de satisfazer suas necessidades básicas, e, mais ainda, no intuito de proporcionar o desenvolvimento apregoado na Carta Magna, o que

justifica a adoção de medidas que tendam a favorecer e a incentivar o seu acesso aos bens socialmente relevantes, de molde a quebrar o ciclo da pobreza e oportunizar possibilidades de desenvolvimento e de liberdade.

Desse modo, a adoção de políticas públicas voltadas à superação da condição de pobreza e miserabilidade são instrumentos jurídicos e políticos que têm como fundamento os princípios da igualdade material e da solidariedade, que podem, quando integralmente efetivados, sob o manto da força normativa da Constituição, promover o desenvolvimento como liberdade, corolário da realização socioeconômica das pessoas em condição de maior vulnerabilidade.

A avaliação do desenvolvimento, ou, mais precisamente, a avaliação das ações e políticas públicas adotadas pelo Estado para se atingir o desenvolvimento deve ser feita tomando em consideração primordialmente o aumento da liberdade real das pessoas, fomentando a livre condição de agente de cada cidadão.

Nesta visão, enquadra-se o Programa Bolsa Família, programa social do Estado Brasileiro, cujo objetivo de promover a redução da condição de miserabilidade de grande parcela da população carente brasileira reflete estes níveis de proteção estatal, inserindo-se no contexto social atual como uma forma de participação ativa do Estado para a tentativa de encaminhar os seus beneficiários para essa liberdade que se apregoa, de modo a possibilitar, em longo prazo, a transformação social da realidade de exploração e exclusão que assola a população carente brasileira.

A efetivação dos direitos sociais, desse modo, é o meio responsável pela redução das desigualdades, conferindo aos mais necessitados um mínimo de bem estar condizente com o princípio da dignidade da pessoa humana, o que constitui parâmetro hermenêutico e valor superior para toda a ordem jurídica, corroborando com a perspectiva de cidadania social almejada.

Assim, é exatamente para garantir os direitos sociais e para alcançar os objetivos assinalados de bem estar e justiça social, através da busca incessante de desenvolvimento, pela efetivação dos preceitos de solidariedade, que o Estado intervém na ordem econômica e social mediante o manejo das políticas públicas que se encarregam de proporcionar a realização desses direitos que proporcionam liberdade à pessoa humana.

A luta pela liberdade (liberdade para o desenvolvimento), assim como a luta pela justiça social, é, na realidade, uma luta por condições para que aqueles objetivos positivos plasmados pela Constituição e pelas declarações e tratados internacionais – que tencionam a dignidade do homem, a redução das desigualdades, a eliminação da pobreza e o acesso a

direitos sociais – possam ser realizados.

Deve haver, pois, adequação teleológica das políticas públicas aos princípios constitucionais (em especial aos princípios-objetivos inseridos no artigo 3º da CRFB/88) e aos tratados e declarações internacionais que tutelam a dignidade humana, de modo a tornar eficazes os objetivos das políticas públicas implementadas, especificamente, a meta de inserção social do cidadão tendente a fomentar o empoderamento da pessoa humana.

É evidente que apenas um conjunto de políticas integradas e focadas na reversão dos quadros de miséria e exclusão é capaz de reverter, eficientemente, o *status* de subdesenvolvimento a que submerge a sociedade brasileira (com a integração de política de distribuição de renda, política educacional, bem como com a política ambiental, dentre outras preocupações de cunho social – e esse é o mote das ações do Estado brasileiro desenvolvidas no Programa Bolsa Família e ampliadas no Plano Brasil sem Miséria).

Assim, pode-se afirmar que há a possibilidade de execução de políticas sociais que tenham como meta a consolidação progressiva da qualidade de vida e do bem estar individual – e da comunidade em que os grupos familiares estão inseridos –, isto porque há a implementação de políticas públicas orientadas por metas claras e condizentes com os objetivos do Estado brasileiro, para além do assistencialismo ou da visão localizada, com a efetiva correlação com outras políticas públicas também de objetivos desenvolvimentistas.

Indiscutivelmente, a base do Estado brasileiro passa pela busca incessante do desenvolvimento, da consolidação dos mecanismos que podem disseminá-lo e dos processos que são dele decorrentes. O desenvolvimento como proposta de Estado em que o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, a igualdade e a justiça são valores supremos de uma sociedade fraterna (solidária) e pluralista é elemento essencial para se compreender as escolhas feitas pelo Estado brasileiro no que se refere às propostas e ações desenvolvidas para a concretização dos preceitos constitucionais.

O direito ao desenvolvimento enquanto corolário da atuação estatal plasmada nos programas e ações positivas de superação da condição de pobreza e extrema pobreza (como o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil sem Miséria) garante aquilo que está inscrito na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que afirma ser o Estado o principal responsável pela implementação de condições nacionais e internacionais propícias à realização do direito ao desenvolvimento.

Nessa medida, a escolha das políticas e ações de desenvolvimento para a redução das desigualdades sociais, baseadas no princípio da solidariedade e na justiça social, não podem acontecer a partir da simples conceituação abstrata de princípios, sendo imperioso que se

tome como ponto de partida e de chegada programas, ações e políticas públicas assentadas na oferta de possibilidades aos mais pobres, e, para tanto, faz-se necessário que programas como o Bolsa Família sejam colocados em prática no esforço contínuo de erradicação da pobreza e da marginalização para a promoção do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico: do direito nacional ao supranacional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ALBUQUERQUE, Marconi Costa. Direitos fundamentais e tributação – a norma de abertura do § 2º do art. 5º da CF/88. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 37-80.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ALIER, Joan Martínez. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização*. Tradução de Mauricio Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.
- ALVES, J. A. Lindgren. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- AMARAL, Carlos; SANTOS, Eleonora; BLANCO, Fernando; RAMOS, Sílvia. Programas de renda mínima e Bolsa-Escola: concepção, gestão e financiamento. In: *Revista planejamento e políticas públicas*, n. 17, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp.html>>. Acesso em: 28/10/2010.
- ANANIAS, Patrus. Uma rede para distribuir renda e crescer. *Revista Inclusão Social*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 9-10, abr./set. 2006.
- ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. *Idéias políticas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998, p. 123-134.
- ARANGO, Rodolfo. Constitucionalismo, Estado Social de Direito e realização integral dos direitos. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 19-44.
- ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1988.
- _____. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- ARISTÓTELES. *A Política*. Coleção obra prima de cada autor. Tradução de José Veríssimo Teixeira da Mata. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ARRETCHE, Maria T. S. Tendência no Estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 29-40
- AVELAR, Matheus Rocha. *Manual de direito constitucional*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 44. ed. Porto Alegre: Globo, 2003.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. 1. ed. 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- BAJOIT, Guy. A mutação da política social nos Estados neoliberais. In: BALSÀ, Casimiro; BONETI, Lindomar Weesler; SOULET, Marc-Henry. *Políticas públicas e responsabilidade civil: uma problemática transnacional*. Ijuí: Unijuí, 2009, p. 16-32.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002, p. 305.
- BARRAL, Welber. *Direito internacional: normas e práticas*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- BARRETO, Alex Muniz. *Direito administrativo positivo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Dossiê desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Roseane. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social. In: BARROS, Ricardo Paes et al. *Pobreza e política social. Cadernos Adenauer*, 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000a, p. 11-32.
- BARROZO, Paulo Daflon. A idéia de igualdade as ações afirmativas. *Lua Nova*. n.63, p. 103-141, 2004.
- BAUER, Carlos García. *Los derechos humanos en America*. Guatemala: C.A., 1987.
- BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2002.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. Estado, soberania e projeto nacional de desenvolvimento: breves indagações sobre a Constituição de 1988. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, n. I, jan./jun., p. 558-570, 2003.
- BERLIN, Isaiah. *Idéias políticas na era romântica: Seu surgimento e influência no pensamento moderno*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- BEURLIN, Alexandra. O Estado brasileiro e seu dever de realizar o direito social à alimentação. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 189-222.
- BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos direitos humanos. Fundamentos de um ethos de liberdade universal*. Tradução de Dankwart Bernsmuller. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

BINENBOJM, Gustavo. Os direitos econômicos, sociais e culturais e o processo democráticos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 13-18.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12 ed. v. 1. Brasília: Edunb, 1999.

BOBBIO, Noberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1995.

BOFF, Leonardo. *A águia e a galinha*. 40 ed. Petrópolis: Vozes, 2003

BOITO JUNIOR, Armando; ALIER, Verena Martínez. Enxada e voto. In: *Os partidos políticos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. Os direitos humanos e a democracia. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998, p. 5-24.

BORDIEU, Pierre. A demissão do Estado. In: BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A miséria do mundo*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 215-224.

BRASIL. Programa Bolsa Família: o que são condicionalidades. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília. 2010a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 3 dez. 2010.

_____. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). *Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República*. ed. rev. Brasília: SEDH/PR, 2010b.

_____. É o Estado chegando aonde a pobreza está. *Plano Brasil sem Miséria*. Disponível em: <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/apresentacao-2/>>. Acesso em: 22 ago. 2011a.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Planalto, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. Conheça o plano. *Plano Brasil sem Miséria*. Disponível em: <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/conheca-o-plano/>>. Acesso em: 22 ago. 2011b.

_____. *Programas complementares*. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares>>. Acesso em 19 ago. 2011c.

_____. *Avaliação e gestão da informação: MDS em números*. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNvZXMu>>

[bWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL2dlcmFyL2luZGV4LnBocA==&def=v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2011d.

_____. *Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004*, Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: Planalto, 17 de set. de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. *Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004*, Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: Planalto, 9 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

BRITO, Alessandra Scalioni. Efeitos esperados pela teoria econômica de políticas de transferência de renda sobre o mercado de trabalho. *Centro de estudos sobre desigualdades e desenvolvimento – CEDE*. 43. Texto para discussão. Maio. 2011. p. 1-38.

BRITO, Tatiana. MEDEIROS, Marcelo. SOARES, Fábio. *Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: Contribuições para o Debate*. IPEA. Texto para discussão n. 1283. Brasília. 2007. P. 30-31

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. *Revista trimestral de Direito Público*, n. 13, São Paulo, Malheiros, 1996, p. 134-144.

_____. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BURLANDY, Mônica de Castro M. S. Luciene. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálisis*. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun., 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. Rever ou Romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4. n.15 p.7-17, abr-jun de 1996.

CARDIA, Fernando Antonio Amaral. Estado, desenvolvimento e políticas públicas. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005, p. 71-97.

CARLYLE, A. J. *La libertad política: historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos*. 1. reimpr. Tradução de Vicente Herrero. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23 ed. ver. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho. Inclusão social, pobreza e Cidadania. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Cultura e atualidade*. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 93-107.

CASTRO, Matheus Felipe. *Capitalista coletivo ideal: o Estado e o projeto político de desenvolvimento nacional na Constituição de 1988*. 2009. 643 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CHRISTENSON, Reo M. et. al. *Ideologias e política moderna*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: IBRASA, 1974.

CLARK, Giovani. O genocídio econômico. In: SOUZA, Washington Peluso A. de.; CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 35-46.

_____. Política econômica e Estado. In: SOUZA, Washington Peluso A. de.; CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008a, p. 67-82.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo. In: *Uma vida dedicada ao direito: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho, o Editor dos Juristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 37-38.

COCURUTTO, Ailton. *Os princípios da dignidade da pessoa humana e da inclusão social*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2010.

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México*. 2009, 350f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Universidade de Brasília, Brasília, 2009. p. 285

COUTINHO, Ana Luisa Celino. *Servidor Público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido*. Curitiba: Juruá, 2003.

CULLETON, Alfredo; BRAGATO, Fernanda F.; FAJARDO, Sinara P. *Curso de direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Schenti M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG – Proex, 2002, p. 11-26.

D'ANGELES, Wagner Rocha. As raízes dos direitos humanos e a cidadania hoje. In: RIBEIRO, Maria de Fátima; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). *Direito internacional dos direitos humanos: estudos em homenagem a professora Flávia Piovesan*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 401-420.

DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. rev. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAS, Jean Carlos. O direito humano ao desenvolvimento e o princípio tributário da capacidade contributiva. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 159-188.

DINIZ, Simone. Critérios de justiça e programas de renda mínima. *Revista Katálysis*. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun., 2007.

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DRAIBE, Sônia M. Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista. Políticas públicas, proteção e emancipação. *Com Ciência: Revista eletrônica de jornalismo científico*. SBPC/Labjor, Brasil: 2002. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2010.

DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ENTENDA o Brasil sem Miséria. *Revista época* – edição on-line. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI238263-15228,00.html>>. Acesso em 22 ago. 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de . Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem Estar social. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de bem estar social no século XXI*. São Paulo: LTr, 2007, p. 31-87.

FARIA, José Eduardo. Direitos sociais e justiça. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 105-126.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar M. Desenvolvimento econômico e direitos humanos. *Boletim de Ciências Económicas*, v. LII, p. 173-187, 2009.

FERNANDES, Ângela Viana Machado. Cidadania, democracia e cultura política. In: VAIDERGON, José (Org.) *O direito a ter direitos: polêmicas do nosso tempo*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 53-74.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. *A&C - Biblioteca Digital Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=67730>>. Acesso em: 5 julho 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Ivanilda. *Políticas públicas e realização dos direitos sociais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

FINGER, Ana Cláudia. *Serviço Público: um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte, n. 12, ano 3 Abril 2003. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=12619>>. Acesso em: 5 julho 2010.

FORGIONI, Paula A. Análise Econômica do Direito: Paranóia ou mistificação? In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 419-442.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1981.

_____. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GALEANO, Eduardo. *El derecho de soñar*. Tierramérica, UNDP, PNUMA, Montevideo, Uruguay. Disponível em: <<http://www.tierramerica.net/america/autgaleano.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

GARCIA, Roseli. População atendida pelo Bolsa Família recebeu R\$ 12,4 bilhões em 2009. Assessoria de Comunicação. *Ministério do desenvolvimento social e combate à fome*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/populacao-atendida-pelo-bolsa-familia-recebeu-r-12-4-bilhoes-em-2009>> Acesso em: 22 ago. 2011.

GOHN, M. G. M. A formação da cidadania no Brasil através de lutas e movimentos sociais. *Revista Cidadania*. Campinas: GEMDEC, Unicamp, n. I, 1994.

GONÇALVES, Rogério Magnus Varela. Princípio constitucional da igualdade. *Revista Direito e Desenvolvimento* – a. 1, n. 2, julho/dezembro 2010.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Realismo e utopia constitucional. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 133-144.

GROVE, Chris. Los derechos humanos y la lucha para erradicar la pobreza. In: El derecho a no ser pobre la pobreza como violación de los derechos humanos. *Cuaderno Ocasional 05*. Coordinado por el Equipo de Investigación de Social Watch. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HAPPY families: An anti-poverty scheme invented in Latin America is winning converts worldwide. *The Economist*. Maceió, 7 fev. 2008. Disponível em: <http://www.economist.com/world/americas/displaystory.cfm?story_id=10650663&CFID=34242123&CFTOKEN=17331932>. Acesso em 13 nov. 2009.

HECK, Luiz Afonso. Prefácio. In: SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito constitucional econômico: Estado e modernização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009, p. 23-39.

HENRIQUES, José. O princípio da igualdade de tratamento e a discriminação positiva. *Tékhné*, Lisboa, n. 5-6, jun. 2006, p. 263-280.

HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Brasília: Ipea, 2000.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, p. 30-41, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

HOFMEISTER, Wilhelm. Apresentação da obra. In: BARROS, Ricardo Paes et al. *Pobreza e política social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 7-10.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2011. *Sustainability and Equity: A Better Future for All*. New York: United Nations Development Programme, 2011. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

HUMAN DEVELOPMENT INDICES: *A statistical update 2010*. New York: United Nations Development Programme, 2010. Acesso em: jan. 2011. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde>. Acesso em 13 ago. 2011

IANNI, Octávio. *Pensamento social no Brasil*. Bauru: EDUSC, 2004.

JOÃO PESSOA. *Lei Municipal nº. 11.608 de 2009*, institui, no âmbito das ações e programas complementares facultadas pela Lei nº. 10.836 de 2004 e pelo decreto nº. 5.209 de 2004 o Programa Municipal Bolsa Universidade. Prefeitura Municipal de João Pessoa. João Pessoa, PB, 2009.

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direitos constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LAFER, Celso. Posfácio: A política e a condição humana. In: ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

LAVINAS, Lenas. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____. Renda mínima: práticas e viabilidade. In: *Revista Novos Estudos – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento*, nº. 53, p. 65-84, São Paulo, mar. 1999.

LIMA JUNIOR, Jayme Benevuto. *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001a.

_____. Desigualdades sociais e direitos humanos. *Revista Ajufe* (Associação de juízes federais do Brasil), ano 20, n. 68, p. 187-194, out.-dez. 2001b.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. A globalização econômica e a dissipação dos direitos sociais. In: *Revista de Direito Administrativo e Constitucional - RDAC*, Belo Horizonte, ano 6, n. 26, p. 20-45, out. 2006.

LOPES, Brener; AMARAL, Jefferson Ney. As políticas públicas. In: CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae-MG, 2008, p. 5-27.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos. *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001

MAIA, Luciano Mariz Maia. Os direitos humanos e a experiência brasileira no contexto latino-americano. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001.

MAIA, Luciano Mariz; ROCHA, Carmem Lucia Antunes. A proteção das minorias no direito brasileiro. *Seminário Internacional as minorias e o direito*. Cadernos do Centro de Estudos Judiciários n. 24. Brasília: CJF, 2003, p. 60-84.

MANCUSO, Rodolfo de C. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Edis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*, 2001, p. 731

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDAUAR, Odete. Recentes princípios do direito administrativo. In: MARQUES, Claudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 105-110.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, n. I, jan./jun., p. 11-20, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, Milena Petters. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova *praxis*. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MORAND-DEVILLER. O serviço público francês: em busca da ética perdida. In: MARQUES, Claudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 53-61.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 49-68.

MUDAR o Bolsa Família em Renda Básica de Cidadania. A proposta de Eduardo Suplicy. *Instituto Humanitas Unisinos*. São Leopoldo, 28 jan. 2007. Disponível em: <http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=4506>. Acesso em: 17 nov. 2009.

NOGUEIRA, Rafael Moreira. Reflexões acerca da efetivação dos direitos sociais. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 41-66, jul./set. 2006.

NUNES, Antonio José Avelãs. *Industrialização e Desenvolvimento: a Economia Política do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEIRA, Ary Brandão. Direitos sociais vs desenvolvimento nacional. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ordem econômica e social: estudos em homenagem a Ary Brandão de Oliveira*. São Paulo: LTr, 1999, p. 75-107.

ORTIZ, Maria Elena Rodriguez. Apresentação. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 7-9.

PALADINO, Carolina de Freitas. Políticas públicas: considerações gerais e possibilidade de controle judicial. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 219-240, abr./jun. 2008.

PALMA, Maria Fernanda. Declaração de Voto no Acórdão nº. 711/97 – Processo nº. 616/97. Tribunal Constitucional Português. *Diário da República Portuguesa*. n. 20. 24 jan. 1998.

PEQUENO, Marconi Pimentel. Ética, direitos humanos e cidadania. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001, p. 51-60.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Dimensiones de la igualdad*. Madri: Dykinson, 2005.

PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da constituição federal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de constitucional*. 2 ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 217-228.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório sobre o desenvolvimento*. Nova York: ONU, 2002.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008* – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh20072008/hdr_20072008_pt_complete.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2008.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Bolsa Família e a tripla perspectiva sobre justiça social como redistribuição. *International Policy Centre for Inclusive Growth*, United Nations Development Programme. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/26P.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2011.

POGGE, Thomas W. Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais. *Sur, Rev. int. direitos human.* 2007, vol.4, n.6, pp. 142-166.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. *Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial*. Rio de Janeiro – São Paulo – Fortaleza: ABC, 2005.

PONTES FILHO, Valmir. O controle das políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Julio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 369-377.

RABENHORST, Eduardo R. Democracia e direitos fundamentais em torno da noção de Estado de Direito. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001, p. 35-40.

RAMOS, Alexandre Luiz. Direitos humanos, neoliberalismo e globalização. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMMITTEE on the Elimination of Racial Discrimination. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of Racial Discrimination. *General recommendation n. 32*. Seventy-fifth session, New York, August 2009.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o poder judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação Afirmativa – O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 15/1996.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* 3 ed. 1 reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ROCHE, Chris. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, Damião. CMJP aprova Programa Municipal Bolsa Universidade. *Câmara Municipal de João Pessoa*, PB, 28 nov. 2009. Disponível em: <http://www.cmjp.pb.gov.br/Noticia/1760_cmjp-aprova-programa-municipal-bolsa-universidade>. Acesso em: 22 ago. 2010.

ROMANO, Jorge; ANTUNES, Maria. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ROTHENBURG, Walter Claudius. O problema da igualdade real: comentário de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal. *Revista de direito da FGV*. 2009, v.5, n.1, p. 107-124.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

_____. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. In: *Estudos avançados*, v. 12, n. 33, p.149-156, maio-ago./1998.

SADER, Emir. Brasil de Getúlio a Lula. In: SADER; Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010, p. 11-30.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição da renda*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANT'ANA, Sarah Maillieux. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. In: *Revista do Serviço Público* Brasília 58 (1): 05-35 Jan/Mar 2007

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. A igualdade ético-racial no direito constitucional brasileiro: discriminação de “facto”, teoria do impacto desproporcional e ação afirmativa. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de constitucional*. 2 ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 187-216.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 1-36.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). *Atuais rumos do processo Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 9-52, p. 10

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais metodológicos. In: REIS, José Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SCHWARTZMAN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004.

_____. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004a.

SECCO, Orlando de Almeida. *Introdução ao estudo do direito*. 11. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

_____. *Entrevista concedida ao Programa Roda Viva/TV Cultura*, 2001. Disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/32/entrevistados/amartya_sen_2001.htm. Acesso em: 13 nov. 2009.

_____. *Desigualdade reexaminada*. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SERRA, José. A reconcentração de renda. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos. (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, p. 263-288.

SILVA, Reinaldo Pereira e. A reforma do Estado no Brasil e o descompromisso político com os direitos humanos. In: _____ (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998, p. 167-176.

SILVA, Virgílio Afonso da Silva. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais*, p. 607- 628, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. Constituição e segurança jurídica. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 6, n. 59, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=33605>>. Acesso em: 5 julho 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di (Org.). *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Bolsa família: apresentando e problematizando sua resposta. In: LIMA, A. J.; SILVA, M. O. S.; (coord.) São Paulo – Teresina: Cortez, UFPI, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo de. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Sergei. A Volatilidade de Renda e a Cobertura do Programa Bolsa Família. In: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010, p. 737-750.

SORTO, Fredys Orlando. A declaração Universal dos Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. *Verba Juris: anuário da Pós-Graduação em Direito*. a. 1, n. 1 (jan./dez. 2002). p. 9-35. João Pessoa: Ed.Universitária (UFPB), 2002.

SOUZA, Lincoln Moraes de. *Políticas públicas: introdução às atividades e análise*. Natal: EDUFRN, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. O dilema constitucional contemporâneo entre o neoconstitucionalismo econômico e o constitucionalismo democrático. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 119-132.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

STRECK, Lenio Luiz. Os dezoito anos da Constituição Federal do Brasil e as possibilidades de realização dos direitos fundamentais diante dos obstáculos do positivismo jurídico. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de constitucional*. 2. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 17-42.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 3 ed. Aumentada. São Paulo: Cortez – Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. Prefácio: o prenuncio da renda básica de cidadania. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. *A política social brasileira no século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TERÁN, Areli Sandoval. La importancia de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y de erradicación de la pobreza. In: El derecho a no ser pobre la pobreza como violación de los derechos humanos. *Cuaderno Ocasional 05*. Coordinado por el Equipo de Investigación de Social Watch. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006.

TOLEDO, Gastão Alves de. *O direito constitucional econômico e sua eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo. (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 239-335.

_____. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. 3. ed. v. 3. São Paulo: Renovar, 2005.

TOSI, Giuseppe. Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001, p. 19-28.

VALADÃO, Haroldo. *Novas dimensões do direito: justiça social, desenvolvimento e integração*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VILLALOBOS, V. S. O Estado de bem estar social na América Latina: necessidade de redifinição. In: BARROS, Ricardo Paes et al. Pobreza e política social. *Cadernos Adenauer*, 1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 49-70.

WACQUANT, Loïc J. D. Da América como utopia às avessas. In: BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A miséria do mundo*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 167-176.

WEIS, Carlos. *Direitos humanos contemporâneos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Construção conceitual dos direitos humanos. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos. *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Sur, Rev. int. direitos humanos*. p. 144-159, São Paulo, v. 3, n. 4, Jun. 2006.