

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

EDUARDO MARTINS DE LIMA

YURI SCHNEIDER

YNES DA SILVA FÉLIX

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Eduardo Martins de Lima, Yuri Schneider, Ynes Da Silva Félix –
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-110-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É satisfação que a Coordenação do Grupo de trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas II, do Conselho de Pesquisa e de Pós- Graduação em Direito- CONPEDI, apresenta a coletânea de artigos fruto dos debates realizados no âmbito do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, em parceria com os Programas de Pós-graduação em Direito da UFMG, Universidade FUMEC e Escola Superior Dom Helder Câmara, todos localizados na cidade de Belo Horizonte/MG. Importante frisar que o evento acadêmico aconteceu, entre 11/11/2015 e 14/11/2015 com o tema principal: Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

Dentre os mais de 2000 trabalhos selecionados para o encontro, 29 artigos compõem o presente livro do Grupo de Trabalho de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II. Essa busca pela análise do Direito Constitucional nas relações sociais demonstra a evolução e o interesse nas políticas públicas e na consolidação da linha de pesquisa própria dos Direitos Fundamentais Sociais.

Há muito que o CONPEDI preocupa-se com esta área de Direitos Sociais e Políticas Públicas em GT's específicos como aqueles voltados para as relações sociais e políticas públicas de efetividade social, porém, é de destacar a introdução dos GT's específicos para tais matérias, tanto nos CONPEDIS nacionais como nos internacionais que já vem acontecendo desde o ano de 2014.

O conhecimento, pouco a pouco, vai sendo engendrado pelo pesquisa diuturna de professores, doutorandos, mestrandos e estudantes de graduação que, em seus grupos de pesquisa, evidenciam o pensamento jurídico de maneira séria e comprometida. Os Direitos Sociais já, em suas origens, apontavam como ramo do conhecimento jurídico que perpassa todos os demais pelo princípio da dignidade da pessoa humana e assume, cada vez mais, seu papel e sua importância nas matrizes curriculares das graduações e pós-graduações em Direito.

Nesta linha, os vinte e nove artigos encontram-se direcionados à análise interdisciplinar dos Direitos Fundamentais e das Políticas Públicas nas relações sociais. Especificamente, detém-se no exame jurídico, constitucional, econômico e político, com o escopo de encontrar soluções para o fosso que separa o crescimento econômico do desenvolvimento humano. O tema precisa ser constantemente visitado e revisitado, mormente pelo fato de todos os intentos do constitucionalismo dirigente dos Séculos XX e XXI, observa-se a marca da crise da figura estatal internacional e conseqüente atentado ao Estado de bem-estar social.

Importante referir que, o Brasil, pelo último relatório do PNUD em 2015, diante das pesquisas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, alcançou no ranking internacional a 7ª posição em crescimento econômico, e em outro viés, no que concerne ao desenvolvimento humano, encontra-se na desconfortável posição de 79ª, dentre os 186 países analisados.

Países, como Portugal, Espanha e Itália, que já haviam conquistado a característica de Estado de bem estar social, enfrentam nas duas últimas décadas, séria recessão, crise econômica e desemprego. Essas razões fazem com que a reflexão dos constitucionalistas, juristas e cientistas políticos venham a contribuir para a ponderação crítica do modelo de Estado que se quer. Que seja o Estado, ora delineado, capaz de viabilizar, de forma sustentável, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano em curto, médio e longo prazo.

Direitos Fundamentais Sociais, Políticas Públicas percorrem o mesmo trajeto. Nesse contexto, os investimentos no bem-estar social e nos bens públicos, atrelados à formação do capital humano e à geração de emprego e renda tornam-se elementos essenciais de contribuição para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento deste novo século que apenas está começando.

O progresso humano que se deseja, e a efetivação dos direitos fundamentais presentes nos ordenamentos jurídicos transnacionais carecem da reafirmação que reverbera a favor da distribuição equitativa de oportunidades. Nesse diapasão, é importante reorganizar a agenda de políticas públicas estatais que incentivem a atração e manutenção de empresas, políticas industriais ativas, com inovação, infraestrutura e tecnologia, e concomitante combate à corrupção, reformas fiscais progressivas e melhor gerenciamento dos recursos destinados à educação, à saúde e à capacitação. Essas diretrizes estão todas inseridas no quadro mais amplo do escopo de promover equidade. Não se dá por razões morais o apoio à justiça social, mas sobremaneira, vê-se como ponto crucial para o desenvolvimento humano.

Em terrae brasilis, já no Século XXI, temos no artigo 6º da Constituição de 1988, o direito à alimentação, o que faz lembrar as críticas dos pensadores do Estado sobre os fatores reais do poder. É alarmante que, o Brasil, como um dos maiores produtores mundiais de alimento, ainda não consegue combater a fome em seu próprio território e, quando produz esse alimento, produz um alimento que mata aos poucos sua própria população, pois repleto de agrotóxicos. Observa-se a defesa da assinatura de pactos internacionais de direitos humanos, propugna-se por uma sociedade justa, livre e solidária, pela redução das desigualdades econômicas e regionais, e até argumenta-se pela judicialização da política, porém, diante da democracia fragilizada, persiste o questionamento sobre as mudanças de prioridades políticas e destinações orçamentárias que visem efetivar direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais.

Como o leitor poderá perceber cada um dos autores, por meio de minuciosa análise, na sua seara de estudos, contribuiu com a seriedade na pesquisa que reflete no resultado de seu artigo.

Os artigos foram apresentados em diversos painéis de cinco artigos cada um, o que ensejou intensos debates entre os presentes. Remarca-se a densidade acadêmica dos autores referenciados. Nesse viés, professores, mestrandos e doutorandos tiveram a oportunidade de debater no Conselho de Pesquisa em Direito, as temáticas por eles estudadas em seus programas de pós-graduação.

Assim, foram, inicialmente, apresentados os seguintes artigos:

1. Direitos fundamentais e sociais: desafios da contemporaneidade para resguardar os direitos da pessoa de Laerty Morelin Bernardino e Luna stipp;
2. Causas e consequências da desconstrução dos direitos sociais e da cidadania de Joelma Lúcia Vieira Pires, Roberto Bueno Pinto;
- 3 - A elaboração e implementação de políticas públicas para a concretização dos direitos sociais. de Fernanda Priscila Ferreira Dantas , Maria Dos Remédios Fontes Silva ;
- 4 - A participação popular na construção das políticas públicas sociais: a racionalidade do consenso e a legitimidade das execuções Administrativas. de Edimur Ferreira De Faria e Renato Horta Rezende;

5 - As Políticas Públicas e o papel das Agências Reguladoras. de Gabriel Fliege de Lucena Stuckert.

No segundo grupo apresentado foram conciliados os temas a seguir propostos:

1 - A efetividade dos direitos sociais em face das limitações do orçamento. de Simone Coelho Aguiar , Carolina Soares Hissa;

2 - A reserva do possível e o mínimo existencial na efetivação dos direitos sociais. de Maisa de Souza Lopes , Thiago Ferraz de Oliveira;

3 - Aspectos relevantes da tutela jurisdicional dos direitos sociais. de Samantha Ribeiro Meyer-pflug , Christian Robert dos Rios;

4 - A intervenção do poder judiciário na elaboração e execução das políticas públicas no Brasil. de Glalber da Costa Cypreste Queiroz;

5 - Ativismo judicial e orçamento público. de Fabiana Oliveira Bastos de Castro.

No terceiro grupo de apresentações, foram expostos 07 artigos evidenciando o ativismo judicial e a (des)necessidade de participação do Poder Judiciário nas demandas que envolvem de políticas públicas e concretização de um cenário democrático, com destaque para o artigo do Prof. Dr. Anízio Pires Gavião Filho, Coordenador do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direito, da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

1 - A política pública da saúde e os aspectos da sua judicialização. de Rafael Fernando dos Santos e Angelina Cortelazzi Bolzam;

2 - Controle judicial de políticas públicas: a garantia e efetividade do direito à saúde. de Juvêncio Borges Silva e Maysa Caliman Vicente;

3 - Ativismo judicial, direito fundamental à saúde e a infertilidade feminina. - de Anízio Pires Gavião Filho;

4 - A justicialidade das políticas públicas de saúde do idoso. Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar;

5 - A tutela do direito à saúde e a adequada atuação do poder judiciário. de Guilherme Costa Leroy;

6 - Análise crítica de alguns argumentos equivocados em tema de direito à saúde pública. - de Felipe Braga Albuquerque e Rafael Vieira de Alencar.

7 - Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. - de Pedro Bastos de Souza.

Nos terceiro e quarto grupos foram apresentados artigos quanto à (in)efetivação das políticas públicas no cenário brasileiro, latino e norte americano, já evidenciando que o CONPEDI preocupa-se com a rede de programas de pós graduação (mestrado e doutorado) que está sendo criada pelas instituições de ensino do Brasil e outros países da América Latina e do Norte.

1 - Circulação de trabalhadores no MERCOSUL: necessidade de efetivação das políticas sociais. de Lourival José de Oliveira e Patricia Ayub da Costa Ligmanovski;

2 - A ausência de políticas públicas para os direitos sociais da pessoa com deficiência: os reflexos não sentidos da convenção de Nova York no Brasil. de Marco Cesar De Carvalho;

3 - A crise no sistema carcerário brasileiro e a necessidade de judicialização de políticas públicas. de Paulo Henrique Januzzi da Silva;

4 - A segurança cidadã no contexto de Bogotá: um paradigma para a política de segurança pública brasileira. de Leticia Fonseca Paiva Delgado;

5 - As concepções de violência contra a mulher na leitura da lei Maria da Penha: um novo caminho possível pelo olhar dos direitos humanos e da ética da alteridade. de Patrick Costa Meneghetti;

6 - Direito ao desenvolvimento e à moradia. Um diagnóstico da implementação do programa Minha Casa Minha Vida no cenário brasileiro. de Karina Brandao Alves de Castro

7 - A política de cotas para negros no ensino superior e o princípio da igualdade. de Ib Sales Tapajós.

8 - Ação afirmativa como vetor da justiça social: a contribuição do STF no reconhecimento da constitucionalidade do PROUNI. de René Vial.

E por fim, o último bloco foi composto por 4 artigos e discutiu preferencialmente as questões relativas ao crescimento econômico e social, por meio do acesso a estrutura estatal, senão veja-se:

1- A multidimensionalidade da pobreza e o direito na consolidação da cidadania. de Marta Battaglia Custódio;

2 - A política nacional de recursos hídricos: o modelo de gestão descentralizada e participativa frente ao domínio da água. de Carinna Gonçalves Simplício e Clarice Rogério de Castro;

3 - Acolhimento institucional de crianças e adolescentes: o caso do Estado do Rio de Janeiro. de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Érica Maia Campelo Arruda;

4 - A mobilidade urbana através da integração da infraestrutura de transporte com o planejamento urbano: o caso do Plano Diretor de São Paulo. de Natália Sales de Oliveira

Note-se que a contribuição acadêmica, ora apresentada, é de suma importância para o processo de concretização dos Direitos Fundamentais, mormente em se falando do princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana. É ela que movimenta o debate social, econômico, político e jurídico e oxigena o engajamento da participação cidadã. Sendo assim, e já agradecendo aos autores, almeja-se o crescimento a partir dos trabalhos agora publicados no CONPEDI.

Por certo, não que há se negar que a significativa contribuição dos autores nos põe diante de novas interrogações e novas exigências, que passam a ser referência imperiosa para um debate ético e questionador sobre as práticas efetivas que restabelecem o verdadeiro sentido dos Direitos Fundamentais Sociais.

Para nós, como mencionamos no início, é uma satisfação fazer esta apresentação. Aos leitores, uma ótima oportunidade para (re)pensar.

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Yuri Schneider UNOESC

Professor Doutor Eduardo Martins de Lima - FUMEC

Professora Doutora Ynes Da Silva Félix - UFMS

**A MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA E O DIREITO NA
CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA**

**THE MULTIDIMENSIONALITY OF POVERTY AND JUSTICE ON THE
CONSOLIDATION OF CITIZENSHIP**

Marta Battaglia Custódio

Resumo

Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), com o apoio de 191 países, traçou metas conhecidas como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O objetivo do artigo é contribuir com a discussão acerca do Direito e da cidadania neste contexto. Para mensurar o alcance de tais metas, o texto aborda o caráter multidimensional da pobreza e a necessidade de se estabelecer indicadores que sejam adequados com vistas a se verificar o alcance dos ODM. Apresenta um balanço do cenário do Brasil nos últimos anos, considerando as diversas dimensões da pobreza e faz uma reflexão crítica acerca da cidadania tutelada, a partir de uma visão jusfilosófica e social.

Palavras-chave: Pobreza, Cidadania, Direito

Abstract/Resumen/Résumé

In 2000, the United Nations (UN), with the support of 191 countries, outlined targets known as the Millennium Development Goals (MDGs). This paper aims at contributing to the discussion about law and citizenship in this context, addresses the multidimensional nature of poverty and the need to establish a set of the appropriate indicators to verify the level achievement of the MDGs. Finally, it also reviews the Brazilian achievements on the path of the MDGs during the recent years, considering the different dimensions of poverty and makes a critical analysis of ward citizenship from a jusphilosophical and social vision.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Poverty, Citizenship, Justice

*Mas, doutô, uma esmola a um homem qui é são
Ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão*¹

A miséria é daquelas palavras de difícil conceituação, mas que, entretanto, qualquer pessoa é capaz de identificar as situações nas quais ela se faz presente. Chamar alguém de “miserável” é o mesmo que imputar-lhe uma pecha negativa, em diversos aspectos, atingindo-lhe a própria cidadania. A alteridade também é um aspecto que parece ser, infelizmente, relativizado nestas situações, pois pode ser difícil para alguns reconhecer que o outro, aquele “miserável”, desprovido de tudo, seja seu semelhante. Não há dignidade nisso. Este preconceito, capaz de reificar uma pessoa, tensiona ainda mais o diálogo entre o administrador público, que deve fazer escolhas na tomada de decisão para a implementação de políticas públicas, e a sociedade. Não reconhecer a determinadas pessoas a condição de “merecedoras” de atenção governamental é um passo “fácil”: é notório que a assimetria existente entre os diversos grupos sociais também ocorre no que tange o poder de barganha político de cada um deles.

Considerando que os recursos públicos são limitados, há uma permanente disputa quanto à aplicação deles, e o resultado dessas negociações revela o grau de comprometimento de cada país com determinados assuntos, que lhe são mais ou menos caros. Obviamente não se pode linearmente inferir conclusões precipitadas a partir do percentual de recursos aplicados em cada área, pois também devem ser analisados diversos outros fatores como, e.g., o grau de desenvolvimento industrial, a composição demográfica, os recursos naturais disponíveis, a diversidade da cesta de produtos etc.

Por este motivo, é salutar que, em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), com o apoio de 191 países, tenha traçado metas visando minimizar os principais problemas que acometem o mundo, e que ficaram conhecidas como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles:

1. acabar com a fome e a miséria;
2. oferecer educação básica de qualidade para todos;

¹ Letra da música “Vozes da seca”, de Luiz Gonzaga em parceria com Zé Dantas e Humberto Teixeira. A estiagem na região do semiárido brasileiro no início da década de 1950 foi severa. Na época, o Governo Federal declarou Estado de Emergência na região e houve uma coleta de roupas e alimentos para socorrer os “irmãos nordestinos”, motivando Luiz Gonzaga e Zé Dantas a comporem a música “Vozes da Seca”, gravada em 1952. (SAROLDI & MOREIRA, 2005, p. 87)

3. promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. reduzir a mortalidade infantil;
5. melhorar a saúde das gestantes;
6. combater a Aids, a malária e outras doenças;
7. garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e
8. estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Este artigo pretende abordar o caráter multidimensional da pobreza e a necessidade de se estabelecer um indicador que seja capaz de mensurar estas diversas facetas com vistas a se verificar o alcance dos ODM.

A questão que se coloca é quais são os elementos na identificação da pobreza multidimensional que auxiliam na construção do paradigma da cidadania republicana. Considera-se que em momentos de crise essa questão torna-se mais relevante ainda, dado que fatores macroeconômicos – tais como a política fiscal, monetária e cambial – influenciam nos aspectos sociais (como nível de desemprego) e podem fazer retroceder muitas conquistas dos últimos anos.

Para o ODM 1, são consideradas extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de US\$ PPC 1,25 por dia, ou US\$ PPC 38,00 por mês. O chamado fator de Paridade de Poder de Compra (PPC) é uma taxa de conversão, calculada pelo Banco Mundial, que indica quantos reais são necessários para adquirir no Brasil os mesmos produtos que um dólar americano compraria nos Estados Unidos. Em 2012, a linha de pobreza extrema internacional correspondia a R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês.

O critério de pobreza adotado no Brasil

O Brasil define administrativamente o critério de elegibilidade para os programas sociais, ou seja, qual é a parcela da população que tem o direito a ser contemplado pela assistência social, pela saúde, pela previdência etc. O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) – que inclui o programa Bolsa Família (PBF) – foi lançado por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, e definiu como parâmetro uma renda familiar *per capita* mensal mínima abaixo da qual a população é considerada em situação de extrema pobreza. O Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, atualizou este valor de R 70,00 para R\$ 77,00 mensais por pessoa.

O BSM tem três diretrizes fundamentais:

- I. acesso à renda (consumo);
- II. oferta de bens e serviços públicos (garantia de direitos sociais);
- III. inclusão produtiva (intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, oferta de microcrédito produtivo orientado etc.).

Pode-se dizer que o primeiro eixo está abarcado pela expansão do PBF. O programa foi instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a partir da unificação de programas sociais pré-existentes, a saber: o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, do Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal.

O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um instrumento de gestão que permite identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal *per capita* de até três salários mínimos. Neste cadastro, as famílias são estratificadas pelas faixas de renda estabelecidas de acordo com os critérios de elegibilidade dos diversos programas sociais, tais como o próprio PBF, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), um programa estabelecido constitucionalmente e que garante um salário mínimo para pessoas idosas ou com deficiência e que tenham rendimento familiar não superior a um quarto de salário mínimo *per capita*, ou o de Tarifa Social de Energia Elétrica.

As informações do CadÚnico, coletadas pelos municípios, são gerenciadas pela Caixa Econômica Federal, responsável também por fazer os pagamentos previstos pelo PBF, sob orientações e diretrizes emitidas normativamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Suas informações são regulamentadas pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, pelas Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011.

Nele estão inscritas atualmente quase 40 milhões de famílias, que devem atualizar periodicamente (a cada dois anos) suas informações cadastrais junto às prefeituras. Observa-se que, por concentrar informações referentes à população de menor faixa de rendimento, a proporção de famílias inscritas no CadÚnico cuja pessoa de referência é negra é maior do que a dos demais grupos, o que condiz com a trágica trajetória histórica e política vivida no país, conforme se observa na tabela 1.

Tabela 1 – Famílias inscritas no CadÚnico em dezembro de 2014

Cor ou raça	Total	%
Negros	24.692.884	64,1%

Cor ou raça	Total	%
Branco	12.496.164	32,5%
Amarelo	287.586	0,7%
Índigena	191.868	0,5%
Sem Resposta	833.938	2,2%
Total	38.502.440	100%

Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS). *Obs.: na categoria “negros” foram agrupados os grupos “pretos” e “pardos”, que seguem a classificação do IBGE para pesquisas populacionais.*

O CadÚnico foi fundamental para permitir a forte expansão territorial do PBF no País, aumentar o número de famílias atendidas, que passou de 3,6 milhões, em 2003, para 13,9 milhões, em 2015, e, como consequência, ampliar o valor total transferido pelo programa, que saltou de 3,2 para 24,5 bilhões de reais, em 2014.

Segundo o Relatório dos ODM 2013, elaborado pela ONU, o mundo já alcançou, cinco anos antes do estipulado, a meta de reduzir a pobreza extrema à metade da taxa registrada em 1990. Contudo, mais de 1,2 bilhão de pessoas ainda se encontram nessa condição. No Brasil, também, houve significativo avanço em relação ao cumprimento do ODM 1.

Sem entrar no mérito acerca de outros fatores já debatidos publicamente sobre os diversos motivos pelos quais houve uma redução da pobreza no País, tais como o aumento real do salário mínimo e da quantidade de empregos com vínculos formais de trabalho, este artigo dará maior ênfase às políticas de assistência social, claramente desenhadas em sintonia com os ODM.

Considera-se que um programa de transferência de renda, como é o PBF, por si só já seria responsável pela retirada de quase 14 milhões de famílias da situação de extrema pobreza, nos moldes do ODM, visto que os valores monetários transferidos pelo programa são calculados de forma a garantir, no mínimo, uma renda familiar mensal *per capita* de R\$ 77,00.

Entretanto, é necessário o aprofundamento do estudo sobre a situação do Brasil com relação às metas estabelecidas pelos ODM e verificar o que de fato mudou na vida dos brasileiros neste milênio.

Com este propósito, é forçoso trazer uma reflexão sobre o elemento “não econômico” da pobreza e, a partir de uma maior compreensão do assunto, trazer à discussão o cenário das políticas públicas, ou seja, do Estado como um indutor da cidadania.

Elementos não monetários da pobreza

Foi no pós-segunda guerra mundial, que os estudos sobre pobreza começaram a tomar em conta outras privações (que não apenas a monetária), as quais vêm sendo objeto de debate constantes. A lista dos itens correlacionados à pobreza e o peso de cada um deles na caracterização da pobreza vêm sendo alterados, ao longo das últimas décadas.

Peter Townsend (1979) conceituou a pobreza como sendo a privação de algo considerado habitual à sociedade ao qual pertencem os indivíduos, famílias ou grupos populacionais. Ter menos acesso a alimentos, estar em condições de vida mais precária, participar menos das atividades sociais, são exemplos da condição de pobreza.

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.² (TOWNSEND, 1979, p. 31)

Segundo o autor, o crescimento econômico de um país não significa necessariamente a melhoria das condições de vida de sua população, motivo pelo qual ele considera ser necessário separar a literatura sobre a desigualdade daquela referente à pobreza.

Os primeiros estudos sobre a pobreza, ainda no século XIX, já demonstravam que a falta de recursos financeiros restringia o usufruto de diversos bens da vida. Sempre foi evidente que a renda está intrinsecamente correlacionada ao acesso à alimentação adequada, sobretudo de trabalhadores urbanos que dependem do salário para poder comprar alimentos. Assim, por um bom tempo, ao longo do século XX, a literatura passou a se dedicar com maior intensidade ao conceito de “subsistência”, sendo este padrão considerado como recomendado para mensurar o rendimento mínimo necessário para manutenção de uma pessoa em países como a África do Sul e Canadá (TOWNSEND, 1979).

Neste contexto, foi em meados do século passado que a Organização para a Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (FAO) estipulou as quantidades calóricas mínimas que cada pessoa deveria ingerir diariamente e, em decorrência, que os países

² Tradução livre: Indivíduos, famílias e grupos na população podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter os tipos de dieta, participar de atividades e ter condições de vida e facilidades com as quais estão acostumados, ou são vastamente fomentadas ou aprovadas, em sociedades as quais eles pertencem. Seus recursos são tão seriamente abaixo do que os da média de indivíduos ou famílias que, em efeito, excluem dos padrões de vida ordinária e costumeira.

passaram a considerar qual seria a renda mínima necessária para se ter acesso à comida suficiente para garantir o funcionamento energético do corpo. Ressalta-se que neste contexto eram desconsiderados outros elementos importantes do ponto de vista nutricional, como os micronutrientes, fibras, vitaminas etc., que são importantes para suprir as necessidades fisiológicas de um corpo saudável.

O consumo de alimentos sempre foi o primeiro item a ser levado em consideração para se mensurar os efeitos da renda sobre a extrema pobreza porque ele é um indicador muito sensível, com alta taxa de variação nas situações de restrição mais severas. Ou seja, quando não há alimento disponível para consumo dos moradores de um domicílio, o primeiro recurso financeiro que entra na casa é quase que imediatamente gasto para suprir esta necessidade. Quando o consumo alimentar alcança um patamar tal que nenhuma pessoa daquela casa esteja passando fome severa, as famílias passam com maior vigor a despendar eventual entrada de dinheiro extra para o consumo de outros bens, ou até passam a aprimorar a qualidade dos produtos alimentícios consumidos.

A pobreza se evidencia por diversos fatores, tais como a baixa qualidade da habitação, a precariedade ou ausência de serviços essenciais, rendimento insuficiente para suprir as necessidades elementares, o tipo e a jornada de trabalho, o baixo nível de escolarização, as péssimas condições de saúde, a desproteção em caso de incapacidade momentânea ou permanente, o pequeno potencial para superar conjunturas momentâneas ou permanentes desfavoráveis etc. Ela é, muitas vezes, um círculo vicioso. A má alimentação na primeira infância pode acarretar em uma limitação cognitiva importante que restringirá os estudos e a capacidade de exercer determinadas profissões que exigem capacidade intelectual diferenciada. Com baixa qualificação profissional, o trabalho exercido tende a ser o de maior esforço físico e de menor retorno financeiro. Quebrar este ciclo exige investimento.

Para Townsend (1979), a maioria dos estudos que levavam em consideração a ótica da subsistência e de uma quantidade de recursos mínima – que separava quem estava abaixo desta linha e quem estava acima – era muito pouco explicativa do fenômeno. Segundo ele, deveria ser feita uma distinção não apenas entre a realidade e a percepção de pobreza, mas também entre percepções normativas ou subjetivas. Neste sentido, ele considerou os seguintes itens para se avaliar a situação da pessoa: renda (do trabalho, outros rendimentos e de seguridade social); bens de capital (moradia, bens e equipamentos, poupança); valor dos benefícios trabalhistas (facilidades, seguros, subsídios); economia de recursos (produção própria para autoconsumo, como hortas, doações, patrocínios).

Apesar de se ter claro que a pobreza extrapola a mera restrição orçamentária, boa parte da literatura enfoca a discussão apenas centrada nos baixos rendimentos.

Para Mangum (2003), os indivíduos e as famílias estão em situação de pobreza quando os recursos, ao longo do tempo, decaem gravemente para níveis abaixo daqueles percebidos pelo indivíduo ou família média da comunidade em que vivem, seja ela local, nacional ou internacional. Ele propõe que aqueles que ganhem menos da metade da média sejam considerados pobres. Entretanto, para o mesmo autor, um bairro pobre com alto nível de desemprego está numa situação pior do que se as pessoas estivessem empregadas, evidenciando que há outros elementos a serem considerados:

A neighborhood in which people are poor, but employed, is much different from a neighborhood in which people are poor and jobless. Many of today's problems in the inner-city ghetto neighborhoods — crime, family dissolution, welfare, low levels of social organization, and so on — are fundamentally a consequence of the disappearance of work. (MANGUM, 2003, p. 47)³

Considerando que a pobreza e a miséria podem ser entendidas a partir de diversas perspectivas – comparação da situação do indivíduo com a média dos indivíduos, determinação de um patamar monetário para aquisição dos “mínimos de subsistência”, privação de determinados bens ou serviços etc. – surgiram variadas metodologias para se dimensionar o problema. Três exemplos metodológicos são a definição de linhas de pobreza, a definição de necessidades básicas não satisfeitas e a medição integrada. Dos diferentes entendimentos e métodos, a quantificação da população pobre em um dado momento obviamente irá variar.

As linhas de pobreza determinam qual é a renda abaixo da qual a pessoa é considerada pobre ou extremamente pobre. O que pode variar, segundo o autor, é o valor monetário a ser fixado como parâmetro. Este, por sua vez, pode ser considerado do ponto de vista subjetivo (um valor arbitrariamente atribuído por uma sociedade) ou objetivo (quantidade de recursos necessária para comprar determinada cesta de produtos). Ou seja, de uma forma geral, as linhas de pobreza monetárias absolutas consideram o valor mínimo para aquisição alimentar (linha de pobreza extrema ou indigência) e de outras necessidades (habitação, transporte, higiene etc.) que condicionam a qualidade de vida “digna” das famílias

³ Tradução livre: Uma vizinhança onde as pessoas são pobres, mas empregadas, é muito diferente de um bairro em que as pessoas são pobres e desempregadas. Muitos dos problemas atuais das periferias das cidades – crime, dissolução familiar, bem-estar, baixo nível de organização social etc. – são fundamentalmente consequência da ausência de trabalho.

(linha de pobreza), teoricamente levando em conta algum aspecto relativo. Na maior parte dos casos, um multiplicador “k” é usado para se chegar à linha de pobreza a partir da linha de indigência, porém isso também é arbitrário. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁴, por exemplo, tradicionalmente usa o valor de dois para esse multiplicador na América Latina (COBO, 2014). Em outras palavras, tomando o caso do Brasil, que considera que abaixo de R\$ 77,00 reais mensais uma pessoa é extremamente pobre, e aplicando o multiplicador da CEPAL, ela seria considerada pobre se auferisse uma renda abaixo de R\$ 154,00 por mês.

A CEPAL trabalha com o conceito das “necessidades básicas insatisfeitas” (NBI). Beccaria e Minugin (1987) procuraram entender se as pessoas classificadas como pobres pela metodologia de renda seriam as mesmas classificadas segundo as NBI. O resultado foi uma matriz 2x2 com as quatro combinações possíveis: pobres sem renda e sem necessidades básicas satisfeitas, não pobres com renda e com necessidades básicas satisfeitas, pobres sem renda, mas com necessidades básicas satisfeitas, e pobres com renda, porém sem as necessidades básicas satisfeitas.

Ringen (1995 *apud* BOLTVINIK, 2004) estabeleceu tipologias para a medição do bem-estar das pessoas, utilizando-se, para tanto, critérios diretos (despesas, consumo, estilo de vida) e indiretos (rendimento, recursos e capacidades).

No âmbito dos ODM, a *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) elaborou o Índice de Pobreza Multidimensional (MPI⁵), que abarca questões como a renda (considerada em uma dimensão) e escolaridade, saúde e saneamento básico (em outra dimensão). O MPI monitora 104 países, a partir dos microdados de pesquisas domiciliares⁶.

A tipologia do MPI trabalhada pelo OPHI/PNUD (2010) considera os anos de escolaridade completos, frequência escolar das crianças, nutrição, mortalidade infantil, condições de habitação (eletricidade, saneamento, água, piso, combustível para cozinhar) e posse de bens.

A grande vantagem da metodologia MPI é cobrir um grande número de países. Há limitações, entretanto, quando se estabelece um mesmo parâmetro para diversas realidades tão distintas. A principal desvantagem é que ela não permite mensurar os esforços que vêm sendo feitos por cada país no combate à pobreza, pois a sensibilidade do indicador é proporcional à magnitude do problema, ou seja, varia muito quando ele se apresenta de maneira mais severa,

⁴ A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas.

⁵ *Multiple Poverty Index*.

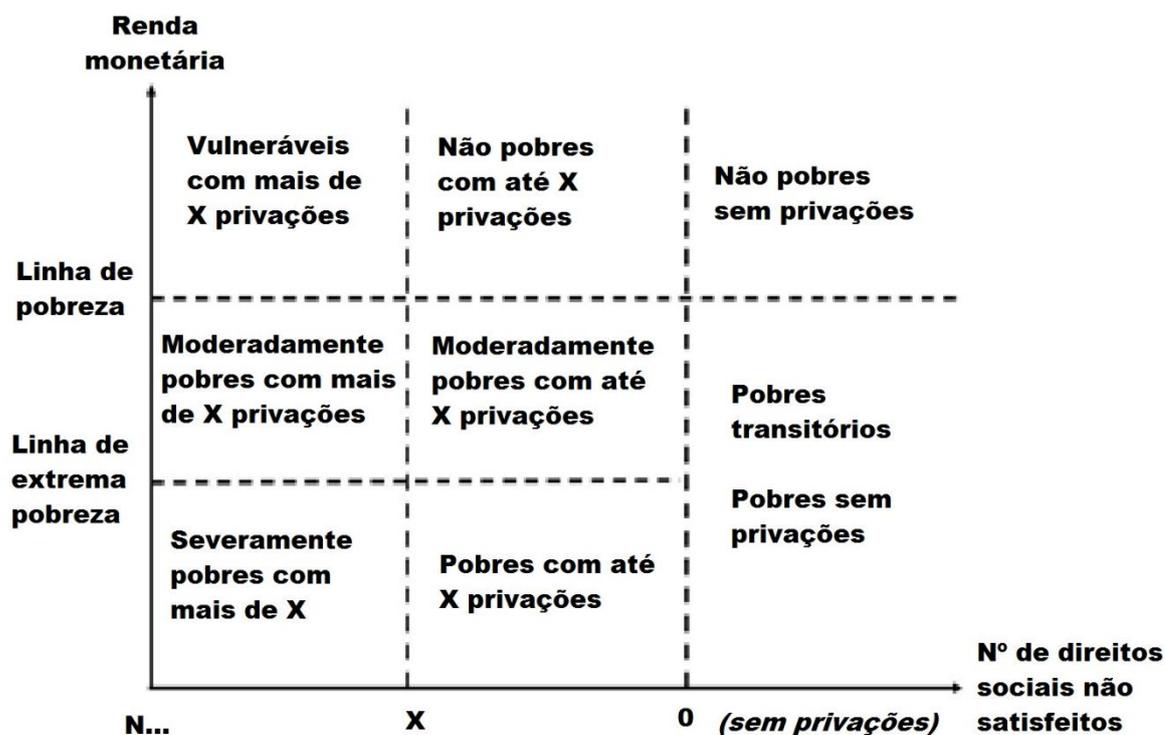
⁶ No Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

mas é praticamente indiferente em alguns casos específicos. Saber o tipo de piso da moradia (terra nua, cimento, cerâmica etc.) pode fazer sentido em alguns países da África, mas no caso do Brasil, tem impacto insignificante, uma vez que as pesquisas domiciliares do IBGE têm mostrado que este não é um problema colocado hoje.

Por outro lado, fazendo-se as adaptações necessárias e trazendo o problema para a realidade local, o indicador é uma poderosa ferramenta metodológica que pode contribuir para que as políticas sociais sejam pensadas e implementadas com vistas a se alcançar os ODM.

Esquemáticamente, é possível classificar a população em diferentes *clusters*, considerando graus de pobreza e/ou vulnerabilidade distintos, conforme a figura 1:

Ilustração 1 – Classificação da situação de pobreza e ou vulnerabilidade segundo critérios multidimensionais



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SAGI/MDS), 2014.

No quadrante esquerdo inferior da figura 1 estão os chamados “pobres crônicos”, aqueles que tem maior propensão a permanecer na situação de pobreza, devido à retroalimentação da situação de pobreza, que faz com que as condições necessárias para que o indivíduo consiga sair dela nunca sejam atendidas. Já os chamados pobres transitórios são aqueles que, em determinados momentos, não auferem renda, entretanto, têm condições de

sair mais rapidamente desse contexto. Nestas condições, encontram-se, e.g., os que estão migrando de emprego.

Compreender as principais características de cada grupo e o fenômeno da mobilidade sócio-ocupacional que faz com que as pessoas migrem constantemente de uma situação a outra, auxilia na concepção e implementação de políticas públicas para o alcance dos ODM.

A pobreza multidimensional no Brasil

Estudos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) têm mostrado que a escolaridade é um fator explicativo que diferencia os não pobres sem privações (maior escolaridade) dos não pobres com privações (escolaridade média), assim como o acesso ao crédito e a inclusão ao mercado de trabalho é um fator decisivo para impulsionar os pobres com privações para zonas de não pobreza ou de pobreza transitória (VAZ, 2014).

Os severamente pobres estão concentrados nas áreas rurais, no Norte e Nordeste, atingem principalmente aqueles com baixa escolaridade, cujos programas de capacitação profissional, por exemplo, não surtiriam efeitos tão intensos, dado o intenso grau de defasagem estabelecido. Para estes, os programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) são mais eficazes para removê-los da situação crônica imediata e migrá-los para uma condição de vulnerabilidade, ou seja, apesar de se garantir o acesso à renda, outras necessidades básicas ainda não são plenamente satisfeitas. Já em domicílios pobres chefiados por pessoas mais idosas, outras transferências, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a pensão ou a aposentadoria, são políticas importantes que garantem direitos a este grupo.

Em todas as situações de privações, sejam elas moderadas ou severas, é preciso maior investimento em infraestrutura urbana e rural, para garantir o acesso à água potável, ao saneamento básico etc.

A partir da perspectiva multidimensional, diversas instituições têm trabalhado com o conceito de pobreza, cada uma utilizando critérios distintos quanto ao número e tipos de privações que caracterizariam uma situação de vulnerabilidade ou de pobreza, quanto ao valor monetário.

Para ilustrar, o quadro 1 traz comparativamente os critérios adotados pelos principais organismos internacionais e os principais resultados para o Brasil.

Quadro 1 – Comparação entre os indicadores multidimensionais adotados pelos principais organismos internacionais.

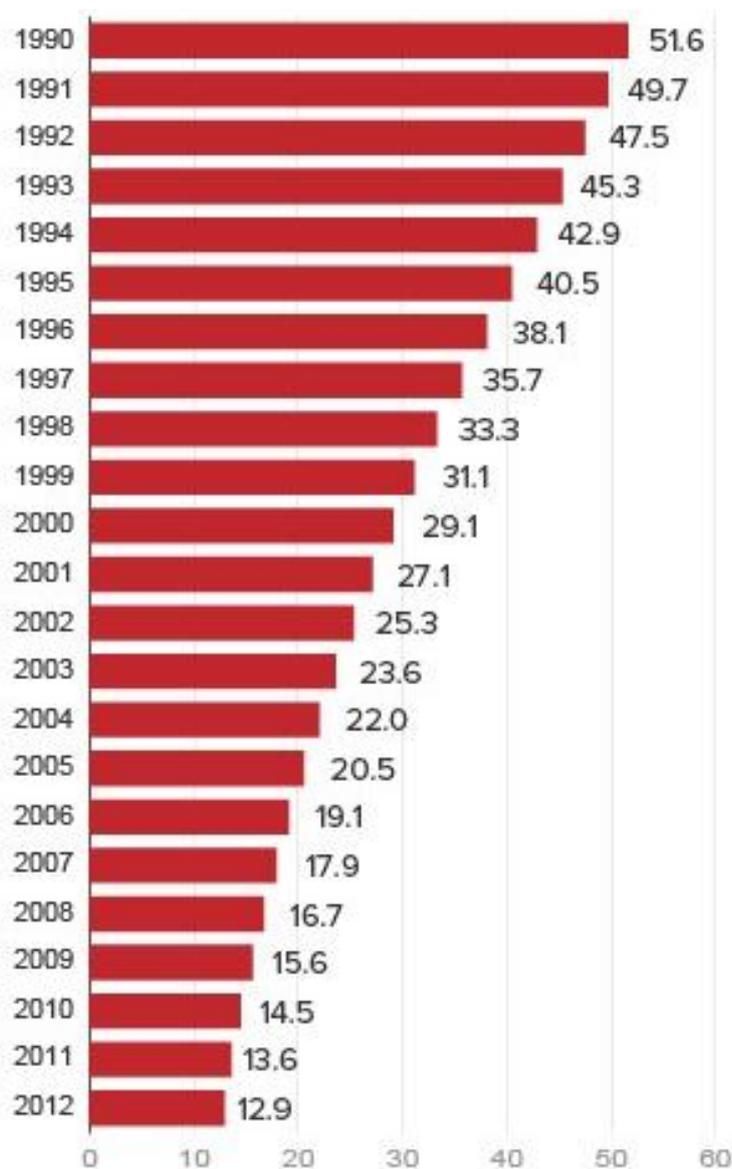
Instituição	Banco Mundial			OPHI/PNUD			Cepal		
Aspectos conceituais	É, de fato, um indicador multidimensional de pobreza, pois combina as duas abordagens			É antes um indicador parcial de vulnerabilidade social, pois não considera explicitamente a renda ou pobreza monetária			Também é um indicador de vulnerabilidade social, mas nesse caso usando pobreza monetária com uma das dimensões de privação (com peso 15%)		
Privações sociais consideradas	Escolaridade, Infraestrutura domiciliar, acesso a bens e pobreza monetária (7 indicadores)			Escolaridade, Infraestrutura domiciliar, bens e nutrição (10 indicadores)			Escolaridade, Habitação, Infraestrutura domiciliar, Emprego e Proteção Social e Renda (13 indicadores)		
% Corte Carências	33%			33%			25%		
Cálculo dos indicadores de pobreza ou vulnerabilidade para Brasil	ANO	Publicado	Calculado	ANO	Publicado	Calculado	ANO	Publicado	Calculado
	2004	6,7%	7,8%	2006	4,9%	4,9%	2005	28%	26,2%
	2013	1,4%	1,1%	2012	3,1%	3,1%	2012	14%	12,8%

Fonte: (SAGI/MDS, 2015). O indicador publicado corresponde ao valor calculado pelo organismo internacional. O indicador calculado foi obtido pela SAGI/MDS a partir dos microdados das variáveis consideradas, seguindo a metodologia proposta pela respectiva instituição.

Os dados de saúde também apontam para uma nova realidade brasileira, distinta do histórico progresso de elevados índices de desnutrição e de mortalidade infantil. Esses indicadores foram drasticamente reduzidos nos últimos anos (ver figura 2). Isso é emblemático, porque a morte prematura de uma criança por desnutrição é um evento tão dramático que sua ocorrência em si evidencia um grau de precariedade extrema.

A diminuição dessa taxa de mortalidade pode ser tomada, portanto, como uma *proxy* da redução da pobreza, em sua dimensão mais ampla, ou seja, que considera as dimensões monetárias e não monetárias.

Ilustração 2 – Tendências e níveis de mortalidade infantil no Brasil – Mortes de crianças de até um ano a cada mil nascidos vivos

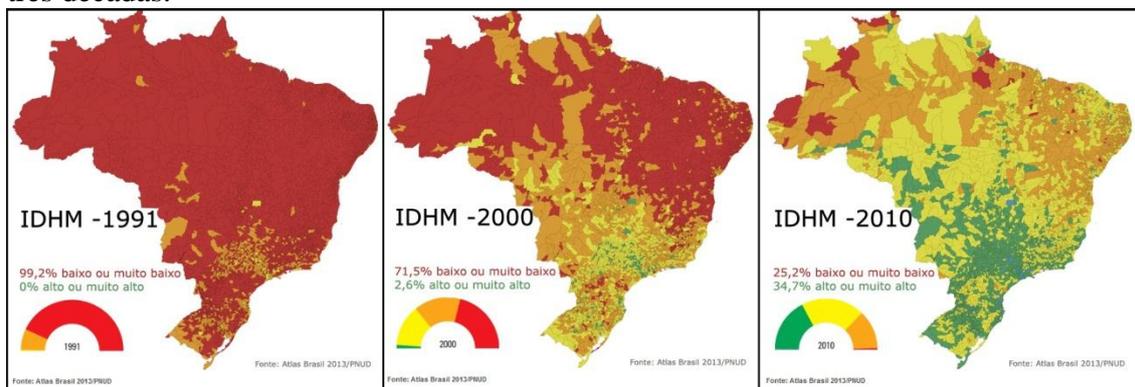


Fonte: Relatório 2013 (Unicef, OMS, Banco Mundial e ONU).

Não importa em qual fonte se busque a informação ou qual o método utilizado, em todas as pesquisas recentes se observa que o país avançou significativamente no sentido proposto pelos ODM desde o início do milênio até 2012⁷. Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013), houve uma melhora significativa do Desenvolvimento Humano em todos os municípios brasileiros, conforme ilustra a figura 3.

⁷ Dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE, 2013).

Ilustração 3 – Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios brasileiros nas últimas três décadas.



Fonte: PNUD, 2013.

Entretanto, apesar do avanço, em um país com 200 milhões de habitantes, quando se observa os 5% da população que estão situação mais vulnerável, está se falando em um contingente de 10 milhões de pessoas, vivendo em situação precária. Não é um número desprezível.

Direito e cidadania

Além dos pobres urbanos e em áreas rurais, há grupos específicos que necessitam de um olhar mais atento, como, e.g., os indígenas e os quilombolas. Pesquisa censitária realizada em comunidades Quilombolas tituladas apontam que em somente 28,6% das comunidades ocorreram ações de equipes da estratégia de saúde da família, as unidades básicas de saúde estavam presentes em tão somente 14,7% das comunidades, faltam escolas primárias em quase 20% delas; as escolas secundárias existem em somente 9,2% das comunidades e o esgotamento sanitário não chega a 6% das comunidades (FEC-UFF/DataUFF, 2013). Outro estudo (NC Pinheiro, 2014) revela que as estruturas físicas da maioria dos Polos Base do tipo I (postos de saúde), em todos os Distritos de Saúde Especiais Indígenas, estão em precário estado de conservação, muitas vezes não dando condições de garantir ali a permanência das equipes de saúde.

Como se falar em cidadania em tais condições de vida?

Para o exercício pleno da cidadania (*lato sensu*), a garantia de uma renda mínima associada a uma oferta básica de serviços públicos essenciais é apenas o início de uma longa jornada.

Há, portanto, que se averiguar quais serviços públicos de primeira necessidade ainda não foram universalizados. Dados do Atlas de Saneamento (IBGE, 2011), por exemplo, apontam que 44,8% dos municípios brasileiros não dispunham de rede coletora de esgoto. Também é desafiador o alcance da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido no Projeto de Lei no 8.035, de 20 de dezembro de 2010, de ampliar para 50% o atendimento escolar das crianças de até 3 anos de idade, até 2020 e de universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos.

Como foi dito, a universalização de serviços essenciais à dignidade humana é apenas um primeiro passo. Há que se verificar também qual é a capacidade das pessoas se posicionarem socialmente, de definirem seus próprios rumos, de participarem efetivamente para influenciar a tomada de decisão política. É uma população passiva e invisível ou ela toma as rédeas de seu destino?

Neste sentido, a autonomia individual é central à cidadania. Amartya Sen contribui para essa perspectiva analítica, de que as capacidades humanas devem ser desenvolvidas sob diversos aspectos para fazer aflorar a própria humanidade e, portanto, devem ser socialmente construídas.

A concepção da vida humana, como combinação de várias efetivações e capacidades de realização, e a análise da liberdade humana, como característica central da vida, proporcionam uma via básica diversamente fundamentada para o exercício da avaliação. Essa fundamentação contrasta com as bases de avaliação incorporadas aos fundamentos mais tradicionais utilizados na economia do bem-estar. (SEN, 1993)

Destarte, se por um lado, a proteção social é instrumento necessário em uma sociedade complexa e dinâmica⁸, por outro não há que se falar em autonomia da vontade sem que se tenha liberdade de escolha, independência financeira ou responsabilidades.

Os dados mostrados neste artigo revelam que diversas ferramentas da política social foram acionadas nos últimos anos no Brasil para o alcance das metas dos ODM, mas, algumas perguntas permanecem. O que fazer com os que não foram alcançados pela política pública e continuam extremamente pobres? Como fazer com que os recém-saídos da pobreza desenvolvam sua capacidade autônoma plenamente? Será que essas pessoas já dispõem dos instrumentos necessários para que possam ser consideradas cidadãs? Quanto tempo leva para

⁸ Basta um desastre natural que leve embora todo o patrimônio acumulado de uma família para ela necessitar, nem que seja temporariamente, de um apoio extrínseco para sobreviver dignamente. Assim é também com o desemprego, o acidente de trabalho, uma incapacitação qualquer. Tão forte é essa compreensão de que nem sempre o indivíduo é capaz de suplantar sozinho uma situação degradante, que a própria Constituição Federal estabelece uma série de garantias e de proteções sociais (como a saúde, previdência e assistência).

que uma pessoa passiva se torne ativa na sociedade? E em quais condições isso se dá de maneira mais efetiva? Como a sociedade reage diante das decisões políticas tomadas?

E o Direito, como e em quê ele pode contribuir?

O Direito enquanto sistema capaz de manter a organização social não deve tratar de questões meramente morais, importa saber se o resultado produzido pelo sistema normativo, além de não atingir valores fundamentais como a vida e a liberdade, e.g., é justo. Em “Justiça como equidade”, Sandel (2012) perscruta o contratualismo de John Locke – para ressaltar que “todo aquele que goza dos benefícios de um governo consente implicitamente em obedecer à lei” (p.175) –, a moral de Immanuel Kant – destacando que “uma lei é justa quando tem a aquiescência da população como um todo” (*idem*) – e, finalmente, se aprofunda na formulação de equidade, de John Rawls, pensamento ao qual ele se filia.

Segundo Rawls, a “justiça como equidade é moldada para uma sociedade democrática” (RAWLS 2003, p.55). O autor provoca uma reflexão ao perguntar com que intensidade uma sociedade de fato acredita nos valores de liberdade e igualdade. Em suas palavras,

que princípios são mais apropriados para uma sociedade democrática que não só professa, mas pretende levar a sério a ideia de que cidadãos são livres e iguais, e tenta concretizar com essa ideia em suas principais instituições? (RAWLS 2003, pp. 55-56)

Além desse questionamento, o autor traz outros dois a respeito da justiça como equidade. O primeiro diz respeito ao papel que as instituições sociais e políticas exercem na estabilidade social, mas também na manutenção do *status quo*, ou seja, em uma sociedade desigual, as oportunidades são desigualmente distribuídas. São considerados bens primários o pensamento e a consciência, o movimento e a livre escolha das posições que o indivíduo quer ocupar na sociedade, o acesso aos poderes e prerrogativas de cargos, as rendas e as riquezas e, por fim, o auto-respeito. Nesta perspectiva, o papel das instituições não seria contrário à liberdade e à igualdade? O segundo ponto levantado por Rawls é a defesa de que uma justiça igualitária é condizente com o liberalismo político.

A justiça como equidade concorre para a distribuição de bens legitimamente adquiridos. Parte-se da premissa que “as normas são compatíveis com os dois princípios de justiça”. Ou seja, a partir da posição original,

cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos; e

as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo lugar, tem de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença). (RAWLS 2003, p.60)

Contudo, apesar de justas, as premissas e o próprio conceito de equidade são muitas vezes distorcidos (ou rejeitados) por alguns, na medida em que o conceito de “mérito moral” prevalece nestas pessoas. Apesar do que é o melhor para a sociedade, do que é consentido comumente para equiparar ou corrigir as desigualdades, seja do ponto de largada de uma corrida, seja da linha de chegada, acreditam que “seus direitos” foram violados.

Ronald Dworkin (2012), por sua vez, traz uma metáfora: a de que a raposa sabe fazer muitas coisas, mas o ouriço apenas uma (muito importante por sinal), que é se defender. É possível fazer uma correlação entre o ouriço e as minorias. Escreve ele:

A ética estuda o modo como as pessoas gerem a sua responsabilidade de viver bem, e a moral pessoal concentra-se naquilo que cada indivíduo deve às outras pessoas. A moral política, pelo contrário, estuda aquilo que todos nós devemos aos outros enquanto indivíduos, quando agimos em nome dessa pessoa coletiva artificial. (DWORKIN, 2012, p. 335)

Dworkin destaca o dissenso em torno da ideia de igualdade de Rawls, trazendo as críticas levantadas ao princípio da diferença⁹, uns dizendo que ele é insuficientemente igualitário, pois por esse princípio de justiça se permite que as desigualdades permaneçam, e outros, mais numerosos, que afirmam de que ele é demasiadamente igualitário, porque limita o alcance ao grupo dos mais desfavorecidos (2012, p. 354).

Para Dworkin, a pobreza é um tema estranho à filosofia reflexiva. Diz ele que “as teorias da justiça distributiva são altamente artificiais” (p. 359), pois baseiam-se em contratos fictícios. Ele critica a ideia trazida por Rawls de que as pessoas constituem a política original por detrás do véu da ignorância¹⁰. Não faz sentido partir da premissa de que apenas em cenários fictícios, em que se recomeça a sociedade do ponto zero, seria possível pensar em uma justiça distributiva que satisfaça os princípios da dignidade.

⁹ Tratar desiguais de maneira distinta, para minimizar as assimetrias.

¹⁰ Numa hipotética condição pré-social denominada “posição original”, os homens livres e racionais, negociariam os princípios fundamentais da futura sociedade definindo os termos da cooperação social e estabelecendo princípios de justiça equitativa, sob “o véu de ignorância”, ou seja, nenhum indivíduo conheceria totalmente sua situação particular em relação a dos outros (se é mais rico, mais pobre, se é mais ou menos escolarizado). Segundo Rawls, isso eliminaria a possibilidade de os participantes agirem com base em interesses pessoais e permitiria a configuração da justiça como imparcialidade.

Se, do ponto de vista jusfilosófico, o debate sobre justiça distributiva é rico, no âmbito da sociologia jurídica, há igualmente uma forte produção intelectual acerca de Direito e cidadania, acesso à justiça, reconhecimento da titularidade e efetivação de direitos sociais, ativismo jurídico, focalização *versus* universalização dos programas sociais, participação e controle social etc. Luciano de Oliveira¹¹, por exemplo, diz que a sociologia jurídica tem o papel de contribuir com estudos empiricamente fundamentados para uma melhor articulação do direito com a realidade social. É preciso que os pesquisadores da dogmática jurídica tenham conhecimento da realidade social. Já Marcella Beraldo de Oliveira e Daniela Feriani (OLIVEIRA & FERIANI, 2015), e.g., buscam melhor compreender como a distribuição da justiça se reflete nas relações permeadas por diversos grupos, bem como nos conflitos no Brasil, e levantam a questão de como o Direito e, mais especificamente, o sistema jurídico tratam e percebem as desigualdades sociais brasileiras. Seria ele transformador ou apenas reproduzidor do abismo já existente?

Júlia Ximenes (2011), por sua vez, afirma que

Desde a promulgação da Constituição de 1988 muito se tem debatido, no campo jurídico e político, sobre a efetivação do extenso rol de direitos sociais constitucionalizados e o papel do Poder Judiciário nesta tarefa. A maior conscientização dos direitos sociais pela sociedade aumentou ainda mais a discussão ao demandar do Poder Judiciário uma postura cada vez mais ativa. Este é o cenário brasileiro da judicialização das políticas públicas. (XIMENES, 2010)

A autora traz diversas questões atuais, sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais, os limites de atuação dos magistrados, distinguindo o ativismo judicial do neoconstitucionalismo. Citando Wanderley Guilherme dos Santos, o problema colocado é que historicamente o Brasil efetivou direitos sociais concedidos pelo Estado, no que ele denomina “cidadania regulada” (*apud* XIMENES, 2011, p. 39), afastada da concepção mais ampla de cidadania participativa.

As conquistas sociais dos últimos quinze anos não deveriam, portanto, serem consideradas abandonando-se essa perspectiva histórica, de um Estado protetor em uma sociedade altamente desigual. O país foi se constituindo assim, sem rupturas, sem grandes transformações. Sempre foi passando por um processo de adaptação para mudar pouco e manter as estruturas principais sem grandes alterações.

Talvez, quiçá, seja este um problema ainda a ser enfrentado.

¹¹ Adaptando o texto apresentado por ele, anteriormente, ao 8º Encontro Nacional da ANPOCS, outubro de 1984.

Para concluir

Este trabalho buscou contribuir mais com perguntas do que com respostas. O avanço social percebido nos últimos anos, em consonância com as metas estabelecidas pelos Objetivos do Milênio, nos permite afirmar que o Brasil de hoje não é o mesmo que o do início do século. De fato, o país melhorou. Entretanto, a cidadania continua sendo tutelada e surge estimulada de maneira extrínseca, quase apartada da participação social efetiva.

Enquanto não se efetivarem os instrumentos para que a autonomia e a liberdade sejam o mote da mudança e da transformação, qualquer passo para frente pode ser revertido, porque não foi fruto de conquistas históricas e sim de conjunturas político-temporais específicas.

BIBLIOGRAFIA

- BECCARIA, M. (1987). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- BOLTVINIK, A. D. (2004). *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. México: Siglo XXI.
- COBO, B. A. (2014). A multidimensionalidade da pobreza a partir da efetivação de direitos sociais fundamentais: uma proposta de análise. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 8, pp. 4-31.
- DWORKIN, R. (2012). *Justiça para ouriços*. (P. E. Duarte, Trad.) Coimbra: Almedina.
- FEC-UFF/DataUFF. (2013). Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas. Brasília: SAGI/MDS.
- IBGE. (2011). *Atlas de saneamento*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Geociências.
- MANGUM, G. M. (2003). *The Persistence of Poverty in the United States*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- NC Pinheiro. (2014). Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para povos indígenas. Brasília: SAGI/MDS.

- OLIVEIRA, M. B., & FERIANI, D. (2015). Direito, Diferenças e Desigualdades: gênero, geração, classe e raça. In: F. G. SILVA, *Manual de Sociologia Jurídica*. Saraiva.
- PNUD. (2013). *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*. Brasília: PNUD Brasil.
- RAWLS, J. (2003). *Justiça como equidade, uma reformulação*. (C. Berlinder, Trad.) São Paulo: Martins Fontes.
- SAGI/MDS. (2015). Pobreza Multidimensional: conceitos, indicadores e tendências no Brasil 2004 a 2013. *Apresentação de resultados - Grupo de Estudos*. Brasília, DF.
- SANDEL, M. (2012). *Justiça: O que é fazer a coisa certa* (6ª ed.). (H. M. Máximo, Trad.) Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- SAROLDI, L. C., & MOREIRA, S. V. (2005). *Rádio Nacional, o Brasil em sintonia* (3ª edição ed.). Rio de Janeiro: Zahar.
- SEN, A. (1993). O desenvolvimento como expansão de capacidades. (L. Nova, Ed.) *Revista de Cultura e Política*, pp. 313-334.
- TOWNSEND, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom - A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books Ltd.
- VAZ, A. C. (2014). ESTUDO TÉCNICO. 9. (SAGI/MDS, Ed.) Brasília, DF.
- XIMENES, J. (2010). A judicialização das políticas públicas - ativismo judicial ou instrumento de construção da cidadania inclusiva? *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, 33-46.

Páginas consultadas na internet:

Quantidade de famílias atendidas pelo PBF:

<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>

acesso em maio de 2015.

Dados de inscritos no Cadastro Único (TAB CAD):

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/tabulador_tabcad.php?p_forma=1

acesso em maio de 2015.