

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A escolha pública econômica
para erradicar a pobreza
extrema no Brasil**

**Public choice for eradicating
extreme poverty in Brazil**

Karoline Strapasson
Danielle Anne Pamplona

SUMÁRIO

TELEDemocRACIA, CIBERCiUDADANIA Y DERECHOS HUMANOS	9
Antonio-Enrique Pérez Luño	
A ESCOLHA PÚBLICA ECONÔMICA PARA ERRADICAR A POBREZA EXTREMA NO BRASIL	47
Karoline Strapasson Danielle Anne Pamplona	
SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES PARA A ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
Ana Cláudia Niedhardt Capella Felipe Gonçalves Brasil	
DESENVOLVIMENTO, EXTENSÃO DE DIREITOS E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NO TRABALHO	81
Emilia Ferreira Pena Dias Cleudson Nogueira Dias	
A GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS A PARTIR DE UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	98
Larissa de Lima Trindade Luiz Fernando Scheibe	
MINERAÇÃO NAS FRONTEIRAS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E BASE INDUSTRIAL DE DEFESA.....	117
Márcio Oliveira Portella	
TRANSGÊNICOS: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS DA PRECAUÇÃO E DA SEGURANÇA ALIMENTAR.....	132
Pedro Accioly de Sá Peixoto Neto	
ANUÊNCIA PRÉVIA DA ANVISA: A EVOLUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO.....	157
Dany Rafael Fonseca Mendes Michel Angelo Constantino de Oliveira Adalberto Amorim Pinheiro	
RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO CENTRO ORIENTAL PARANAENSE	173
Marcio Henrique Coelho Maritzel Ríos Fuentes Coelho Marcio Marconato Luiz Philippe dos Santos Ramos	

A escolha pública econômica para erradicar a pobreza extrema no Brasil*

Public choice for eradicating extreme poverty in Brazil

Karoline Strapasson**
Danielle Anne Pamplona***

Resumo

O legislador constituinte, no artigo 3º, III define como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais. Todavia, a execução das metas constitucionais exige o compromisso dos representantes eleitos em sua atuação governamental, e desse modo, fica a mercê da vontade política para a realização de políticas públicas. O objetivo deste artigo é apresentar os principais vetores ideológicos que fundamentam o combate à pobreza extrema, as escolhas feitas pelo Estado brasileiro para a intervenção federal em âmbito social a partir de uma perspectiva econômica. Para tanto, foi utilizado o método dedutivo, por meio do levantamento bibliográfico e da análise legislativa e documental. A análise demonstra os pontos comuns ideológicos nas políticas de alívio à pobreza, especialmente por meio de bolsas assistenciais. Todavia é necessário o incentivo à participação política para o empoderamento e desenvolvimento das capacidades latentes àqueles sujeitos à extrema pobreza. A originalidade deste trabalho reside no levantamento ideológico do conteúdo dos planos de governos das últimas eleições presidenciais, que representam a intenção política e norteiam a execução dos objetivos da República.

Palavras-chave: Pobreza extrema. Políticas Públicas. Escolha Pública.

Abstract

The constitutional legislator in Article 3, III, defined as one of the objectives of the Federative Republic of Brazil to eradicate poverty, marginalization and the reduction of social inequalities. However, implementation of constitutional goals requires commitment from elected representatives in their government action, and thus depends on the political will for the implementation of public policies. The objective of this article is to present the ideological vectors that influenced the public choices and public policies to fight extreme poverty in Brazil. Thus, it was used the deductive method, through legislative, bibliographic and documentary analysis. The analysis demonstrates the ideological common points of public policies for poverty alleviation, especially through assistance grants. However it is needed to encourage political participation empowering and developing latent abilities on those subject to extreme poverty. The originality of this work is on raising the ideological content of plans of governments of the last presidential election, representing the policy intent and guide the implementation of the objectives of Republic.

Keywords: Extreme Poverty. Public Policy. Public Choice.

* Submetido em 29/08/2014.

Aceito em 01/12/2014

** Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental, Linha de Pesquisa: Estado, Sociedades e Meio Ambiente. Pesquisadora do Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná. Bolsista CAPES e Fundação Araucária. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: kstrapasson@gmail.com

*** Professora da Pós-Graduação e da Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: danielle.pamplona@pucpr.br

1 Introdução

O Brasil, em virtude de suas raízes históricas que apontam para um longo processo de colonização e exploração econômica, mantém um ciclo intergeracional de pobreza. Alimentado pela falta de estabilidade econômica durante longos períodos e pelas consequentes dificuldades na obtenção de trabalho formal e renda, os quadros da pobreza se alastram para condições críticas. Apesar da atuação estatal no setor de políticas públicas assistenciais, implementadas com maior firmeza e clareza nos últimos anos, ainda há bolsões de pobreza extrema em âmbito rural e urbano e população em situação de rua ou em uso de moradias irregulares ou em zona de risco. Essa realidade se contrapõe com os objetivos da República Federativa do Brasil: (i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) o desenvolvimento nacional; (iii) a erradicação da pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais; (iv) a promoção do bem para todos, sem discriminação de raça, origem, cor, sexo ou idade.

Essas metas arroladas pela Constituição, garantidas e válidas em âmbito formal, ainda carecem da atuação governamental para alcançar a esfera material, eis que estão à mercê de certo subjetivismo ideológico. Dessa forma, este estudo tem por tema a intervenção estatal frente à extrema pobreza, pressupondo dois lados de uma mesma moeda: o social e o econômico. Parte-se do questionamento: Como se sustenta a opção econômica de erradicação da pobreza? Duas correntes, que a princípio parecem antagônicas – neoliberal e social – apontam para a necessidade de se combater a pobreza e a desigualdade, embora por meio de práticas distintas. A primeira, voltada aos casos emergenciais; a segunda, por meio de políticas públicas distributivas. O objetivo do artigo é apresentar os principais vetores ideológicos que influenciaram as escolhas públicas e as políticas de combate à extrema pobreza no Brasil.

Acerca dos aspectos metodológicos empregados, utilizou-se do método de abordagem dedutivo e das técnicas de levantamento bibliográfico, análise legislativa e documental. A análise resultou na miscigenação dos vetores ideológicos, especialmente diante da prática governamental. Na última década, a administração pública federal conduziu políticas públicas de distribuição de renda e de proteção social, que resultaram em indicadores sociais positivos. O combate à pobreza extrema foi objetivo do Decreto n. 7.492 de junho de 2011, que instituiu o Plano Brasil sem Miséria, o qual define as diretrizes e objetivos sociais de alívio aos casos mais delicados de pobreza.

2 A escolha pública: sobre dois vetores ideológicos

Toda a atuação do Estado está, de forma direta ou indireta, sobre a influência de determinadas correntes ideológicas.¹ Diversos são os conjuntos de ideias a influenciar a ação estatal no âmbito econômico e político, todavia permanece o predomínio de vetores opostos: social ou neoliberal.² A fonte originária dessas ideias pode decorrer das bandeiras partidárias, pressões políticas enraizadas dentro da prática social ou econômica, ou ainda, submetida em virtude das relações internacionais. O intercâmbio ideológico e a imposição de um determinado conjunto de ideias econômicas promoveram embates como a Guerra Fria e ditaduras na América Latina. A hegemonia econômica estadunidense e seu conjunto ideológico, por meio da globalização, interligaram-se ao conceito de desenvolvimento econômico, de forma inseparável e imposta em especial aos Estados menos desenvolvidos.

A influência neoliberal própria das pressões internacionais de homogeneização para investimentos e crescimento econômico é perceptível frente às formas de condução do Estado e de intervenção

1 As correntes ideológicas dizem respeito a um conjunto de ideias e valores relativos à ordem pública tendo por função pautar os comportamentos políticos coletivos. Cf. BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Tradução: Carmem C. Varriale. 11 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 585 e seguintes.

2 HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97395>>. Acesso em: 9 dez. 2013

econômica. Apesar de parecerem contraditórios, muitos sistemas econômicos buscam coexistir o modo de produção capitalista em conjunto com a intervenção estatal, seguindo as orientações neoliberais e, em parte, convivendo com os direitos sociais, premissas do Estado de bem-estar social. Uma acomodação ideológica necessária entre as diferentes correntes envolvidas na elaboração do texto constitucional. O art. 170 define como fundamentos da ordem econômica a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a dignidade humana e a justiça social. Já o art. 3º dispõe como fundamentos da República o desenvolvimento social (ii), a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades (iii), em uma sociedade justa, livre e solidária (i). Grau considera que as diferenças ideológicas traduzidas no texto da Constituição permitem uma melhor adequação da realidade social futura, e que a definição de uma ordem econômica dirigente e dinâmica busca instrumentalizar a realização plena do interesse social.³

Apesar de a Carta Constitucional apresentar diversos princípios e direitos sociais, em uma tendência próxima ao Estado de bem-estar social, as práticas governamentais dos anos seguintes à promulgação da Constituição adotaram as orientações internacionais neoliberais. Isso agravou o modo de interpretar os textos infraconstitucionais que passaram a ser aplicados de maneira a dificultar o alcance de direitos fundamentais. Assim, não se reconhecia força normativa aos princípios constitucionais que ditam o respeito aos direitos humanos. Estes eram considerados apenas declarações, em especial por construções doutrinárias que passaram a enxergar neles somente comandos de eficácia programática. Para provocar efeitos concretos, dependiam de uma legislação integrativa. Essa visão foi substituída paulatinamente por uma interpretação diferenciada que leva à aplicação direta de normas, sejam regras ou princípios, que versem sobre direitos fundamentais e da valorização da dignidade humana.⁴ A mudança de paradigmas é clara nas políticas públicas implementadas pelos governos dos últimos 15 anos, transparecendo um esforço constante em conciliar os valores próprios de vetores ideológicos opostos.

2.1 Liberalismos, intervencionismo e neoliberalismo e o combate à pobreza

Para melhor compreender a influência do vetor neoliberal, é necessário descrever o liberalismo clássico, suas conquistas e falhas. O liberalismo, de tradição teórica e política de dois séculos, deixou como legado as instituições populares de governo, o sufrágio universal e a representação democrática.⁵ Todavia, terminou por promover a exclusão social, em razão de separar a atividade política governamental e as ações localizadas na sociedade como se fossem entes autônomos, de forma a se descomprometer com o bem-estar social em decorrência do dogma da autorregulação do mercado e o Estado mínimo.⁶

Em relação ao combate à pobreza, o liberalismo possui duas posturas, a primeira é uma atitude conformista em face das ocorrências da vida privada, em virtude das diferenças naturais entre os agentes sociais, a segunda postura é a condenação de qualquer intervenção do Estado inclusive na proteção dos mais vulneráveis. Dentro dessa perspectiva, as ações possíveis para eliminar a pobreza estariam no progresso econômico de um capitalismo livre e dinâmico que, por meio da geração de emprego e renda, promoveria a elevação do padrão dos trabalhadores e de seus salários. O governo deveria administrar a segurança pública e uma tímida assistência social justificada pela responsabilidade natural dos indivíduos pertencerem aos seus genitores. A assistência social estaria em um segundo plano e, para a sua execução, caberia ao Estado ser o financiador de ações de proteção social por meio de impostos cuja aplicação deveria ser fiscalizada internamente.⁷

3 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 346-347.

4 HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97395>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

5 SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 31.

6 GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003. p. 116-117.

7 SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 46-49.

Os esforços diminutos do liberalismo no combate à pobreza eram defendidos pela prevalência dos menores custos e limitações à liberdade da empresa, no prestígio individual para gerar os benefícios sociais, na diminuição dos custos sociais em virtude da concorrência, na maximização da utilidade das trocas, na falaciosa transparência do mercado e na suposta não atuação direta do Estado no mercado. Todavia, o Poder Público administrava o ambiente institucional pró-mercado. De fato, a liberdade do mercado somente pode ser exercida em um ambiente rigorosamente controlado contra os desvios que possam ser desencadeados pelos que não se ajustam ao sistema, ou quem tenta adulterá-lo. Como a autocorreção do mercado não teve os efeitos pretendidos, uma série de externalidades negativas, especialmente sociais frente às parcelas mais frágeis economicamente, fez com que o Estado assumisse o papel de corrigi-las, amenizá-las em uma tentativa de resolver os problemas desencadeados pela prática neoliberal.⁸

Seria possível encontrar, dentro da perspectiva liberal capitalista, um equilíbrio ou estabilidade suficiente para permitir o desenvolvimento das parcelas mais vulneráveis? Fiori descreve que o modo de produção capitalista, em virtude dos ciclos de crise e de desenvolvimento, ora mais abstrato, ora mais duro e visível, não está apto a alcançar estabilidade econômica em um longo prazo.⁹ A resposta às falhas do sistema liberal foi uma atuação incisiva do Estado, que assumiu determinadas atividades econômicas importantes, e não interessantes ao setor privado; regulou por meio de mecanismos políticos o ambiente entre capital e trabalho, compensando os efeitos seus distributivos; forneceu insumos, financiamentos e serviços a baixo custo; realizou obras públicas estruturais e incorporou programas sociais para corrigir as externalidades negativas sociais.¹⁰

Para Siqueira, o intervencionismo foi a resposta do Estado às crises desencadeadas pelo liberalismo, na busca de recuperar o crescimento econômico com medidas como o aumento do gasto público estatal, o aumento da tributação, a redução da taxa de juros, o estímulo ao investimento na atividade produtiva e comercial e à demanda efetiva pela busca do pleno emprego. As práticas intervencionistas responderam de maneira distinta ao combate à pobreza. Sobre essa perspectiva, a pobreza não era uma condição individual, mas sim decorrente do sistema, em virtude do seu não enfrentamento.¹¹

No entanto, as práticas intervencionistas não foram capazes de conter a crise econômica nos anos 70, decorrente da crise energética do petróleo e da moeda americana. Surge o neoliberalismo revisando o uso de algumas medidas liberais para o enfrentamento do agigantamento do Estado promovido pelo Estado de bem-estar social, tendo por principal norte doutrinário Friedrich Hayek.¹² Por meio da minimização do governo, da autonomia da sociedade, da preponderância do mercado, do autoritarismo moral, do individualismo econômico, somado à aceitação das desigualdades, traçou-se uma medida comum para o enfrentamento da crise.¹³

No campo teórico, uma crítica forte foi feita aos programas sociais, à arrecadação tributária e ao sistema de seguridade por Friedman, que condena a proteção estatal do “berço a sepultura” apontando os erros nas políticas públicas norte-americanas mal estruturadas que não chegam ao fim proposto e serviam como canal de corrupção. Para o autor, o Estado não deveria arcar com os custos da assistência social, defendendo que a seguridade social e o sistema tributário deveriam ser reformados de forma a

8 GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003. p. 116-117.

9 FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, José Luís (Org). *Estados e moedas no desenvolvimento das ações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 49-83. p. 63.

10 PADRÓS, Enrique Serra. Capitalismo, prosperidade e estado de bem-estar social. In: REIS FILHO, Daniel Aarão et al. *O século XX: o tempo das crises*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 250.

11 SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 57-62.

12 HAYEK, Friedrich. *O caminho para a servidão*. Tradução: Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

13 GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003. p. 135.

permitir critérios de razoabilidade e o equilíbrio de três perspectivas: (i) a do grupo familiar em risco, (ii) a espécie de incentivo concedida pelo Estado, (iii) o custo desse incentivo para os contribuintes.¹⁴

As práticas neoliberais se concentram na percepção despreziosa de igualdade, tomando por ponto de partida a impossibilidade de sua aplicação universal em detrimento da liberdade. Friedman apresenta o conceito de igualdade de oportunidade que seria compatível com a liberdade, e que envolveria o desenvolvimento das capacidades pessoais e dos talentos pessoais, que são distintos em cada indivíduo. Essa compreensão se opõe ao que Friedman denomina de igualdade de resultados que exigiria a divisão dos bens em quinhões igualitários, desconsiderando os méritos individuais.¹⁵

Para Hayek, as tentativas de superar a igualdade formal e conquistar a igualdade material se revelaram perniciosas ao Estado Democrático de Direito, isto porque afrontam a liberdade individual e terminam por fazer do Estado um aparelho coercitivo, suscetível a um regime ditatorial.¹⁶ Dworkin coloca em cheque a viabilidade da igualdade material voltada para o bem-estar, por meio de um exercício teórico. O autor propõe a possibilidade de dividir os recursos materiais para alcançar o bem-estar mediante três teorias: a igualdade de êxito nas preferências pessoais, a igualdade de satisfação e uma concepção objetiva de bem-estar. O autor demonstra a impossibilidade de promover a igualdade nas três teorias, em virtude das convicções pessoais não uniformes de satisfação e de êxito, sendo impossível igualar os estados de consciência, o que inviabiliza a possibilidade de realizar de maneira objetiva a atuação estatal de ampla redistribuição de bens.¹⁷

Como as políticas de cunho distributivo são afastadas pelo neoliberalismo, a pobreza retorna a responsabilidade pessoal, ao Estado caberia a administração de bolsas para alívio da pobreza extrema sem que seja oferecida a expectativa de um direito social organizado em torno do trabalho. Uma solução neoliberal era a concessão da assistência, porém sem os moldes da seguridade social, compreendendo pelo socorro dos fracassos individuais, mas sem que seja sacrificada a liberdade formal e, desde que seja garantido o livre mercado. A política social deveria ter cunho assistencialista, emergencial, transitória e focalizada na população mais pobre, mantidos os cortes dos gastos sociais e com a prioridade pelo equilíbrio financeiro do setor público.¹⁸

2.2 A escolha constitucional brasileira

O Brasil não ficou alheio a essas ideologias; a opção constitucional por valores dos dois sistemas é perceptível pelo dever do Estado em planejar políticas públicas para executar os direitos e objetivos traçados pela Constituição. A vertente liberal ficou representada pelos princípios da livre iniciativa, da proteção a propriedade privada e da livre concorrência (art. 1º, IV e 170, I, IV), todavia limitados pela valorização do trabalho, função social da propriedade, e dignidade humana.

Para Moreira, os deveres do Estado vão além da realização da paz social, para a garantia a todos os cidadãos de condições de existência e um mínimo de bens materiais e culturais. O acesso aos meios mínimos de existência pode ser obtido pelo trabalho individual, e, nos casos em que essa opção se mostra impossível, o Estado age de forma subsidiária, em razão da responsabilidade social do Estado com a justiça social.¹⁹ Todavia, Gabardo aponta que a ordem constitucional brasileira de 1988 não reconhece a ideia de

14 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980. p. 99-135.

15 FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980. p. 134-152.

16 HAYEK, Friedrich. *O caminho para a servidão*. Tradução: Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009. p. 103-134.

17 DWORKIN, Ronald. Igualdade e bem-estar. In: Dworkin, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 3-75.

18 SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 78-80.

19 MOREIRA, Vital. *A ordem jurídica do capitalismo*. 3. ed. Coimbra: Centelha, 1978. p. 177.

subsidiariedade. A Carta Constitucional regulamenta de forma específica o que é direcionado à iniciativa privada. A matriz capitalista afastou a planificação estatal, porém atribuiu ao Estado a responsabilidade de realizar políticas públicas sociais, fazendo-o responsável direto pela administração do processo de desenvolvimento.²⁰ No mesmo sentido, Hachem considera que ao Estado compete:

[...] não apenas o dever de afastar os obstáculos para o alcance dos objetivos fundamentais da República, mas também a incumbência de criar condições reais e efetivas para a sua consecução.²¹

Assim, para a realização das metas apontadas na Constituição, em especial o art. 3º, III.

Grau aponta a necessidade do planejamento para que a atuação estatal possa conferir uma assistência racional, por meio da previsão de comportamentos, formulação de objetivos e disposição de meios. Por meio do equilíbrio desses fatores, pode o Estado incrementar o desenvolvimento de políticas públicas para a condução dos desígnios e objetivos constitucionais elencados, todavia sem alterar a opção pelo sistema econômico capitalista.²²

3 Escolha política e econômica: planos de governo e a quantificação da extrema pobreza

Tanto o vetor liberal como o social, no tocante à erradicação da pobreza, comungam no sentido de que a população mais frágil necessita de um apoio estatal. A discordância entre esses dois vetores ideológicos é a forma com a qual deve ser conduzida a assistência; para o vetor liberal ela não pode comprometer o equilíbrio financeiro do Estado, nem interferir de maneira demasiada nas instituições privadas decorrente da arrecadação de tributos, ou realizar programas distributivos de renda por tempo indeterminado a parcelas de vulnerabilidade questionável. Todavia, o vetor social apoia-se no dever do Estado em realizar políticas públicas para a condução de um desenvolvimento social distributivo e para a correção das desigualdades sociais.

As políticas públicas são o instrumento pelo qual o Estado direciona o desenvolvimento econômico e social. Elas representam a atuação do Estado na concretização de direitos e garantias fundamentais. Segundo Bucci, as políticas públicas podem ser consideradas programas de ação do governo que buscam coordenar os meios que o Estado dispõe em conjunto com as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. O objeto das políticas públicas é a realização de “metas coletivas conscientes”.²³

Entretanto, para a realização de políticas públicas, além de uma meta coletiva consciente e relevante, é necessária a determinação política, ou seja, é preciso que o tema entre na agenda política. A forma primordial para sua entrada é a relevância com que os candidatos à representação política apresentam seu conteúdo na plataforma eleitoral. A erradicação da pobreza está presente na Carta Constitucional como um objetivo da República Federativa do Brasil, todavia a sua execução depende de atuação governamental, e dessa forma do interesse político em realizar as políticas públicas, por meio da destinação de orçamentos e empenho das estruturas públicas.

20 GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 246-250.

21 HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97395>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

22 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 343.

23 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

3.1 Planos de governo dos candidatos à presidência eleitos (1998-2010)

Uma análise dos planos de governo dos últimos 15 anos demonstra o interesse dos partidos acerca da erradicação da pobreza. O plano de governo para as eleições presidenciais do ano de 1998 do candidato eleito Fernando Henrique Cardoso aponta nesse sentido. O plano menciona aspectos históricos da industrialização do Brasil e aspectos que impediram o crescimento econômico, como a inflação. Logo no começo do plano, há a menção das dívidas sociais herdadas pelo processo de desenvolvimento econômico, em especial a miséria e a fome, bem como as desigualdades sociais:

A miséria e a fome são enfermidades que precisam ser banidas de nosso país. O contraste entre a ostentação de riqueza e a pobreza absoluta envenena a coesão da sociedade.²⁴

As medidas propostas por este governo foram o avanço para estabilizar a moeda nacional e o equilíbrio das contas públicas; o avanço econômico para gerar oportunidades de trabalho explorando as possibilidades internas e externas para o desenvolvimento. A promoção dos direitos civis, políticos e humanos para consolidar a democracia contra a toda forma de crime e de violência. O Combate à exclusão social, fome, pobreza e desigualdade, por meio de novas políticas sociais de transferência de renda.²⁵ O plano revisa um pensamento comum questionado por Green de que a execução das políticas internacionais para o crescimento econômico, por si só, seria capaz de eliminar a pobreza, tal como uma “maré alta [que] levanta todos os barcos”.²⁶

A oposição do Partido dos Trabalhadores eleita em 2002, em seu plano apontava para duras críticas ao governo anterior, e faz inúmeras menções à necessidade de garantir o desenvolvimento com vistas à eliminação das desigualdades sociais.²⁷ O plano menciona a importância do controle social e da transparência frente execução de políticas públicas na saúde, na educação, na previdência social, na habitação e nos serviços públicos.²⁸ As desigualdades sociais, segundo o plano, transcendem o combate por meio da alteração das causas econômicas, e estão alinhadas à discriminação de parcelas étnicas, de gênero, fazendo alusão à pobreza estratificada. As propostas alcançam a ampliação dos níveis de emprego, o fortalecimento do salário-mínimo, a universalização dos direitos sociais e dos serviços públicos essenciais e o combate à fome e à pobreza absoluta, por meio da assistência social aos excluídos.²⁹

O plano também faz remissão aos programas assistências de bolsas auxílio, e descreve algumas propostas: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Renda e o Programa Vale-Gás. Estes programas tinham por objetivo substituir as práticas do governo anterior, criticados pela dispersão e fragmentação e por considerar a pobreza de forma residual, em seu lugar seriam implementadas políticas inclusivas e universais. O plano menciona de modo objetivo a intenção de realizar políticas de renda mínima, e cita o projeto de lei de Eduardo Suplicy no começo dos anos 90 e que embasou o programa Bolsa Família. Ainda acerca da miséria, o plano considera que no Brasil ela não é algo ocasional, mas resulta de um

24 CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. p. 7. Disponível em: <http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo= CARDOSO_Avanca_Brasil_Proposta_de_governo.pdf_22_10_2008_17_47_44.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

25 CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. p. 8. Disponível em: <http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo= CARDOSO_Avanca_Brasil_Proposta_de_governo.pdf_22_10_2008_17_47_44.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

26 GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. Tradução: Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009. p. 5.

27 GARCIA, Marco Aurélio (Coord.). *Lula presidente: programa de governo 2007-2010*. p. 2-3. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

28 GARCIA, Marco Aurélio (Coord.). *Lula presidente: programa de governo 2007-2010*. p. 13. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

29 GARCIA, Marco Aurélio (Coord.). *Lula presidente: programa de governo 2007-2010*. p. 25. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

processo histórico que não resolveu questões básicas, e com o desemprego se agravou. Para o plano a miséria:

[...] não é causada pela falta de produção de alimentos, mas pela falta de renda das famílias para adquirir os alimentos na quantidade necessária e com a qualidade adequada.”³⁰

Nas eleições de 2006 e de 2010, o plano do Partido dos Trabalhadores reforçou as premissas do plano de 2002, com a promessa de desenvolvimento engajado com a erradicação das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, o combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade, por meio do crescimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental. E criando condições para o crescimento com renda e a implementação de políticas públicas eficientes.³¹ A redação dos dois últimos planos do PT utilizou menos argumentos explicativos acerca da conjuntura histórico-social e das medidas específicas de combate, tratando de forma geral do tema, e indicando a continuidade entre os governos. Em 10 de fevereiro de 2011, em seu primeiro pronunciamento em cadeia nacional, a Presidente Dilma Rousseff lançou o slogan de seu governo: “Brasil: país rico é país sem pobreza”.³²

A escolha da população inserida neste extrato da classificação terá influências não somente na elaboração da política pública mas também na avaliação que se faça de seus resultados. A opção por enquadrar ou não pessoas na classificação terá impactos positivos ou negativos nas conclusões que se chegue a respeito da concretização da política pública. Apesar dos vetores ideológicos confluírem para o combate à pobreza extrema, como definir quem é a população inserida nesse conceito?

3.2 Como quantificar a extrema pobreza?

Crespo e Gurovitz consideram a definição de pobreza por meio da classificação entre pobreza absoluta e relativa, em uma interpretação macroeconômica. A pobreza relativa apresenta uma parcela de pessoas que, quando comparadas aos demais membros da sociedade, possui renda menor. Já a pobreza absoluta diz respeito a um padrão de vida mínimo, em diferentes aspectos, nutricionais, de moradia, de vestuário. Os autores apontam que o cálculo para uma linha de pobreza relativa deveria ser realizado por meio a análise da renda per capita da população, e a linha da pobreza absoluta seria a metade da renda per capita média.³³

As medições da pobreza e da extrema pobreza inicialmente apontam para os critérios de renda, e na capacidade individual de adquirir produtos e serviços. A linha da pobreza desenvolvida pelo Banco Mundial permanece como uma das medidas objetivas internacionais mais reconhecidas. O Banco Mundial utiliza por critério para auferir a pobreza relativa o valor de 2,5 dólares diários, e para a pobreza absoluta 1,25 dólares diários. O Decreto n. 7.492 de junho de 2011, que instituiu o Plano Brasil sem Miséria, define a população em extrema pobreza em seu art. 2º, parágrafo único, como aquela com renda familiar per capita mensal de até setenta reais³⁴, o que implicaria o valor diário de R\$ 2,25 um parâmetro semelhante à linha da pobreza formulada pelo Banco Mundial. Todavia, é necessário incluir outros

30 GARCIA, Marco Aurélio (Coord.). *Lula presidente: programa de governo 2007-2010*. p. 43. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

31 DIRETRIZES do programa 2011/2014. p. 4. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/dilma.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

32 O último plano apresentado pelo Partido dos Trabalhadores na candidatura de Dilma Rousseff continha apenas 24 páginas e se intitulava como um plano de governo provisório, todavia não foi encontrado via rede mundial de computadores, o plano de governo definitivo.

33 CRESPO, Antonio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional. *Revista RAE Eletrônica*. Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 1, jul-dez. 2002. p. 3-4. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 03. dez. 2013.

34 BANCO MUNDIAL. *Dados sobre pobreza no mundo*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/topic/poverty?display=graph>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

critérios interligados à renda: sobrevivência, necessidades e privação relativa. Para Crespo e Gurovitz, dentro dessa perspectiva:

[...] sair da linha de pobreza significava obter: um regime alimentar adequado, certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados.³⁵

Amartya Sen e Deepa Narayan incluíram os conceitos de capacidades e de liberdade para melhor compreender o fenômeno da pobreza. Sen aponta que, além da renda restrita, critério tradicional para auferir a pobreza, é preciso considerar a pobreza como privação das capacidades básicas. A capacidade tende a variar frente aos critérios de idade, papéis sexuais e sociais, localização geográfica, dentre outras variantes de controle inexistente ou limitado por parte do indivíduo. Nesse sentido, o combate à pobreza não se restringiria à renda, dependeria dos incentivos econômicos, da participação política, da cidadania ativa para gerar oportunidades de crescimento integrado e consciente. Desse modo, é essencial que as pessoas sejam envolvidas, de modo ativo, oportunamente, na luta por seu próprio destino, e não como meros destinatários de elaborados programas de desenvolvimento, mas sim por meio do fortalecimento e da proteção de suas capacidades.³⁶

Deepa Narayan desenvolveu a análise dos desdobramentos da pobreza por meio de um projeto do Banco Mundial chamado de “Avaliações Participativas sobre a Pobreza”.³⁷ Esse trabalho sintetizou cerca de 64.000 entrevistas em todo o mundo com pessoas em situação de pobreza, levantando a opinião do pobre acerca das condições a que está submetido, demonstrando os traços psicológicos da pobreza. Além dos critérios de renda, valores como a honestidade, paz e capacidade de ação, falta de voz, de poder e de independência são elementos que colaboram para a exploração, o tratamento desumano e a humilhação. Desse modo, a pobreza pode ser descrita como um fenômeno multidimensional e inter-relacionado aos elementos sociais, culturais, etários, de gênero em confluência com aspectos econômicos, de modo que decorre de um complexo sistema de carência de recursos múltiplos desembocando na fome e na privação física.³⁸ O combate à pobreza dentro dessas referências exige uma compreensão prospectiva e intergeracional, o que significa que a escolha das linhas de ação estatal atuais deve considerar as repercussões futuras das escolhas políticas em um projeto de empoderamento dos cidadãos.³⁹

4 A extrema pobreza como uma restrição à autonomia vontade

A extrema pobreza, dentro do enfoque multidimensional, representa a supressão da autonomia individual, da possibilidade de escolhas nos mais distintos âmbitos da vida. As Avaliações Participativas sobre a Pobreza, do Banco Mundial, terminaram por revelar as intrincadas consequências à dignidade humana advinda da pobreza, dentre elas a necessidade de se sentir amado, de ter uma boa aparência, a angústia mental em relação com o futuro dos filhos e o sentimento de impotência diante da realidade da pobreza.⁴⁰ Para Sen, as situações que causam e mantêm as pessoas na pobreza não podem ser compensadas

35 CRESPO, Antonio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional. *Revista RAE Eletrônica*. Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 1, jul-dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

36 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 71-110.

37 NARAYAN, Deppa (Coord.). *Consultations with the poor: methodology guide for 20 country study for the world development report 2000/01*. Washington, DC: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138742310/method.pdf>> Acesso em: 16 dez. 2013. e MELO, Marcus (Coord.). *Vozes da pobreza: Brasil relatório nacional*. Tradução: Flávio R. Cunha. [s.l.] Banco Mundial, 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

38 SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos*. São Paulo: Cortez, 2013. p. 140-142.

39 VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. *Revista de Direito Administrativo Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011. p. 136.

40 GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. Tradução: Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009 p. 8.

apenas por meio de transferências do Estado, pois essas ações desencadeiam efeitos debilitadores contribuindo para a exclusão social, acarretando a perda da autonomia, da autoconfiança e até da saúde física e psicológica.⁴¹ É preciso permitir a articulação política e participação direta do grupo assistido na gestão das políticas, para controle e aprimoramento.

Para Sen a privação econômica remonta a situações de carência de oportunidades, de tirania social, em uma destituição social sistemática, e de negligência aos serviços públicos essenciais.⁴² Essas violações à dignidade humana representam a desconstrução da capacidade de desenvolvimento pessoal, de forma livre e autônoma. Para Duque

[...] as pessoas são livres apenas quando elas detêm reais condições de dispor sobre o desenvolvimento da sua liberdade e, assim, da sua personalidade.⁴³

A busca de soluções para a erradicação da pobreza extrema passa, obrigatoriamente, pela transferência de renda, como mecanismo de empoderamento das parcelas mais vulneráveis e representa um incentivo inicial ao fortalecimento da autonomia da vontade. A Oxfam Internacional,⁴⁴ em uma pesquisa envolvendo a transferência de renda e monitoramento dos valores utilizados, concluiu que o dinheiro era gasto para quitar dívidas, reformar ou construir moradia, com educação ou compra de subsídio alimentar. Para Green:

As transferências de renda colocam pessoas em situação de pobreza no comando e permitem que gastem recursos com o que é mais importante para elas.⁴⁵

Todavia, reforça-se que o processo de empoderamento do cidadão vai além da distribuição de renda, é necessário dar voz e visibilidade às situações de pobreza. A invisibilidade do oprimido, a omissão e o descaso com as violações aos direitos mais básicos de segurança alimentar e abrigo terminam por minar a coesão social.⁴⁶ A relação complexa entre a atuação do Estado diante dos diferentes grupos sociais, seja por particularidades culturais ou limitações econômicas, muitas vezes terminam com prevalência do poder econômico sobre direitos formalmente reconhecidos desses grupos. A desigualdade, a opressão econômica, a indiferença e a invisibilidade social são frutos de relações sociais confusas de uma sociedade hegemônica e predominantemente individualista que valoriza a capacidade de consumo como um atributo valorativo ao cidadão.⁴⁷

Bauman sustenta que o consumo não mais se reduz à forma arquetípica do ciclo metabólico da ingestão, digestão e excreção. A revolução do consumo fez com que seu sentido fosse além da condição biológica, permanente e irremovível compartilhada com os outros seres humanos e organismos vivos. Para o autor, o consumo se tornou um propósito de existência, capaz de fazer a pessoa desejar, ansiar

41 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 35-36.

42 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

43 DUQUE, Marcelo Schenk. A proteção do consumidor como dever de proteção estatal de hierarquia constitucional. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 71, p. 142-167, jul. 2009. p. 164.

44 A Oxfam Internacional é uma associação de 14 organizações envolvendo cerca de 100 países na busca de soluções efetivas para o quadro da pobreza em todo mundo, especialmente a pobreza envolvendo a desigualdade de gênero. Cf Nota explicativa em: GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. Tradução: Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009.

45 GREEN, Duncan. *Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo*. Tradução: Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009. p. 227.

46 SILVA, Marcus Vinícios de Oliveira. Relações entre psicologia e direitos humanos no Brasil: construindo a visibilidade. In: GUERRA, Andréa M. C. et al (Org). *Psicologia social e direitos humanos*. Belo Horizonte: Artesã, 2012. p. 55.

47 Souza Filho acerca da invisibilidade e omissão de direitos cita o romance de Manuel Scorza: “Garabombo, o invisível”. No romance um líder dos índios do altiplano peruano, Garabombo, sofria de uma doença incomum: ficava invisível ao questionar os direitos frente à comunidade, especialmente quando entrava em repartições públicas e tentava falar com as autoridades, de modo que não era nem visto, nem ouvido. Todavia, a invisibilidade do indígena e da sua causa, o acesso as terras tradicionalmente ocupadas, eram curadas quando as reivindicações se traduziam em atos de rebeldia. O indígena termina perseguido como agitador e violador de leis, sendo preso e morto. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais*. Curitiba: Letra da Lei, 2011. p. 31.

por, e experimentar o consumo como uma forma de emoção, e isto passou a sustentar a economia, e integrou de forma indelével o convívio humano. Nesse sentido, o autor considera que a ordem do egoísmo, impregnada por uma atmosfera de desconfianças e suspeitas, deveria ser substituída pela ordem de igualdade, com responsabilidades compartilhadas e interesse no bem comum na coesão social.⁴⁸

O crivo de um Estado Social e o investimento na ordem de igualdade representam a possibilidade de proteção de homens e mulheres das formas extremas de miséria se tornando uma fonte de solidariedade, capaz de reciclar a sociedade em uma perspectiva voltada ao bem comum compartilhado. Por meio dessa arquitetura de escolhas sociais, permite-se que os horrores gêmeos da miséria e da indignidade sejam afastados. Bauman, ao descrever as mazelas da miséria e da indignidade, confere uma perspectiva pessoal:

[...] os horrores de ser excluído, cair ou ser empurrado para fora do veículo do progresso em rápida aceleração, ser condenado à ‘redundância social’, sendo-lhe negado o respeito merecido pelos seres humanos, e ser designado como ‘dejeito humano’ é o resultado de tão abissais diferenças.⁴⁹

As consequências da pobreza são violações expressas aos direitos humanos. Para Piovesan, reconhecer a pobreza como violação aos direitos econômicos, sociais e culturais implica em cinco ações por parte do Poder público: (i) mapeamento dos direitos econômicos, sociais, culturais, para verificar qual o alcance desses direitos; (ii) criação de uma proteção especial frente aos grupos mais vulneráveis, por serem vítimas preferenciais à violação de direitos (grupos étnicos específicos e de gênero); (iii) identificação do campo de responsabilidade estatal em relação as violações; (iv) avaliação acerca dos agentes ou das políticas de manutenção das violações; (v) adoção de medidas eficazes para o combate da pobreza enquanto violação dos direitos humanos.⁵⁰

Alvarenga chama a atenção para o cumprimento de três pilasstras centrais nas estratégias de combate a pobreza, e de duas intenções decorrentes dessa abordagem. As pilasstras são: a assistência social para a sobrevivência material dos mais frágeis; a inclusão econômica por meio do emprego, renda e de uma educação de qualidade; a inclusão política para permitir oportunidades de voz e representação social. As três pilasstras apontam para a quebra de um:

[...] véu histórico da fabricação da ignorância, através de um estilo emancipatório de educação totalmente distanciado das didáticas reprodutivas e subalternas.⁵¹

Já as intenções envolvem a formação da competência humana por meio da educação e o combate à pobreza política, por meio do fortalecimento do espaço público, controle social e dos laços comunitários. A erradicação da pobreza vem como meio e fim para o alcance da dignidade e da cidadania, por meio da emancipação do indivíduo.⁵²

5 Materializar as escolhas públicas por meio de políticas sociais

As políticas públicas são instrumentos da ação do estado para o aprimoramento dos serviços públicos, ou atendimento a necessidades fundamentais da população. Pamplona e Porto denotam que a formação das políticas depende da identificação do assunto objeto da intervenção estatal, mapeamento do problema

48 BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 36-38; 177.

49 BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p. 177-178.

50 PIOVESAN, Flávia. Pobreza como violação de direitos humanos. In: NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge (Org.). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2004. p. 143-144.

51 ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. *Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 181.

52 ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. *Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 181.

e possíveis soluções por meio da concatenação dos meios e atos para a resolução da necessidade.⁵³ Herman Faria, por sua vez, compreende as políticas como um sistema de autorreferência, pois os objetivos das políticas retornam à população, ente que emana a legitimidade, em virtude da soberania popular. As políticas públicas representam os atos da sociedade que se organiza politicamente em torno de um Estado de Direito Democrático, fazendo uso de mecanismos institucionais de seleção de representantes do Poder Executivo e do Legislativo, para que adotem como finalidade ações governamentais para o atendimento mínimo de suas diversas necessidades. O autor compreende as políticas públicas com um grande sistema do qual integra os seguintes subsistemas: (i) político; (ii) constitucional, (iii) eleitoral, (iv) administrativo, (v) financeiro, (vi) controle externo e interno, (vii) controle social.⁵⁴

O combate à pobreza está definido como objetivo da República Federativa do Brasil, (art. 3º, III, CRFB) e o ingresso do tema remonta à remissão nas plataformas dos candidatos ao governo federal nos últimos 15 anos. Especialmente na última década, a administração pública federal esteve fortemente empenhada na promoção de políticas públicas de distribuição de renda. Programas como Bolsa Família (instituído pela Lei 10.836/2004), Programa de Apoio à Conservação Ambiental e de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – Bolsa Verde (Lei 12.512/2011), o Programa de Universalização do Acesso e Uso da Água (Decreto 7.535/2011) e o Programa de Universalização do Acesso e Uso de Energia Elétrica (Decreto 7.520/2011) vêm na esteira da diminuição das desigualdades sociais, por meio de bolsas assistenciais.⁵⁵

Um importante instrumento político para o enfrentamento da pobreza absoluta pelos entes da federação foi instituído por meio do Decreto n. 7.492 de junho de 2011, o Plano Brasil sem Miséria. A pretensão do plano é de integrar e articular as políticas atuais de assistência social frente às parcelas mais fragilizadas em âmbito municipal, estadual e federal. Para tanto, limita a atuação as famílias com renda per capita mensal de até 70,00 reais (art. 2º parágrafo único). As diretrizes do plano apontam para realização dos direitos sociais, acesso aos serviços públicos e a oportunidade de ocupação e renda, reforçando o caráter universal do acesso aos serviços públicos, e se comprometendo com a qualidade do sistema. Outros dois pontos que dirigem a atuação estatal são a transparência orçamentária e a articulação das políticas vigentes em vista do caráter multidimensional das condições da pobreza extrema (art. 3º).

Todavia, o Plano Brasil sem Miséria não é a primeira legislação a tratar do tema da extrema pobreza em caráter de integração de políticas públicas. A Lei n.11.258/2005 e o Decreto 7.053/2009 recortam o tema da extrema pobreza urbana, especialmente em face da população em situação de rua. Pela Lei 11.258/2005, foi instituída a competência de atendimento à população em situação de rua pelas organizações de assistência social alterando a redação do art. 23, da Lei das Organizações de Assistência Social. Já o Decreto 7.053/2009 instituiu a Política Nacional para a População de Rua.

A Política Nacional para a População de Rua, em seu art. 1º, parágrafo único, define a população em situação de rua como um grupo heterogêneo que comunga da pobreza extrema, com vínculos familiares interrompidos sem moradia convencional regular, que para tanto se utiliza de logradouros públicos e áreas degradadas temporária ou permanentemente, podendo fazer uso de unidades de acolhimento para pernoitar. O plano aponta, em seu art. 5º, os princípios norteadores da política, dentre deles o atendimento humanizado e universalizado, no art. 6º as diretrizes que incluem a promoção dos direitos civis, políticos econômicos, sociais e culturais, integração dos entes da federação e de suas políticas

53 PORTO, Antonio Augusto Cruz; PAMPLONA, Danielle Anne. Políticas públicas voltadas à educação: um caminho rumo à democracia. In: PAMPLONA, Danielle Anne. *Políticas públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 110.

54 FARIA, Júlio Herman. Políticas públicas: o diálogo entre o jurídico e o político. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 9, jan/mar. 2009. p. 2. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=57076>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

55 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Legislação*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/legislacao-1>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

públicas. O plano conta com 14 objetivos que integram o acesso à previdência, à saúde, ao acolhimento e à segurança alimentar.

O Plano Brasil sem Miséria comunga de pontos importantes com a Política Nacional para a População de Rua, porém não incluiu em seus objetivos e diretrizes a mobilização dos beneficiários em prol da participação, formulação, controle, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas, o que fortalece seu envolvimento político. A Política Nacional para a População em Situação de Rua, em sua redação, define o incentivo ao acompanhamento e avaliação de políticas públicas por parte da população em situação de rua por meio da organização de grupos de controle. Essas práticas são pontos que valorizam o beneficiário, encorajam suas capacidades, e o definem como um colaborador responsável. Outras questões significativas acerca o atendimento envolvem ações educativas para a superação do preconceito, a capacitação de servidores para a melhoria do atendimento, a democratização do acesso ao espaço público, e as exigências de manutenção de um padrão básico de qualidade das unidades de acolhimento nas áreas urbanas. Essas questões consideram o núcleo duro da pobreza extrema a valorização da dignidade por meio do fortalecimento das capacidades pessoais.

A Política Nacional Para a População de Rua, no art. 15, confere à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República a competência de implementar o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua para realizar as atribuições de: (i) divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus-tratos; (ii) apoio na criação de centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua em âmbito local (iii) produção e divulgação acerca do tema considerando a diversidade humana em seus inúmeros aspectos; (iv) divulgação de indicadores sociais, econômicos, culturais para subsídio de políticas públicas; (v) pesquisa e acompanhamento dos processos instaurados aos acusados de crimes contra a população de rua.

As políticas promovidas nos últimos 10 anos, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, atenderam a 13,8 milhões de famílias pelo programa Bolsa Família, permitindo que 14 milhões de pessoas superassem a extrema pobreza. Já ao Plano Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso, este último voltado às crianças com menos de 6 anos em famílias em situação de pobreza extrema, permitiu que 22 milhões superassem a condição da pobreza extrema.⁵⁶ Segundo dados do Banco Mundial, a pobreza relativa no Brasil caiu de 26.7% da população em 2003 para 12.6% em 2011. Já a extrema pobreza também diminuiu: de 11.2% em 2003 para 5.4% em 2011, tendo por medição o índice de 2,5 dólares diários e a extrema pobreza 1,25 dólares diários.⁵⁷

6 Conclusão

A erradicação da pobreza extrema é ponto de conversão entre os vetores neoliberal e social apesar das práticas políticas distintas. As bolsas assistenciais preconizadas pelo neoliberalismo como medidas paliativas, para não comprometer o livre mercado, foram empregadas de forma distinta pelo Brasil. As práticas brasileiras buscaram atender aos princípios da universalidade de acesso e da distribuição de renda para a diminuição das desigualdades sociais. A postura brasileira frente aos vetores ideológicos terminou por delegar ao Estado a administração do processo do desenvolvimento.

Todavia a pobreza não se limita a um deficit econômico. A complexidade e a multidimensionalidade da pobreza geram implicações nos mais diversos âmbitos da esfera pessoal. As consequências psicológicas das privações e do não desenvolvimento das capacidades pessoais devem ser perspectivas contempladas no combate à pobreza. Essa dimensão exige o fortalecimento da identidade cultural, da visibilidade e da

56 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Infográfica*. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/infograficos>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

57 BANCO MUNDIAL. *Brasil*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

participação política, instrumentalizadas por políticas públicas voltadas à educação, principalmente em âmbito informal para a emancipação individual.

Essas medidas, além de permitirem o crescimento em um ângulo pessoal pelo incremento à liberdade e à autonomia da vontade, podem ser consideradas em uma perspectiva macroeconômica como um investimento em capital humano, mão de obra mais qualificada, incluindo esses estratos sociais no mercado de consumo. Somente por meio do incremento da renda, e de oportunidades significativas de desenvolvimento pessoal, vislumbra-se a possibilidade de romper com o ciclo da pobreza intergeracional.

Referências

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

BANCO MUNDIAL. Brasil. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

BANCO MUNDIAL. Dados sobre pobreza no mundo. Disponível em:

<<http://data.worldbank.org/topic/poverty?display=graph> >. Acesso em: 16 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Infográfico. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/infograficos>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Legislação. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/legislacao-2/legislacao-1>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. Tradução: Carmem C. Varriale. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

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

CARDOSO, Fernando Henrique. Avança Brasil: proposta de governo. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Disponível em: <http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO_Avanca_Brasil_Proposta_de_governo.pdf_22_10_2008_17_47_44.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, Aldaíza et al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CRESPO, Antonio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como fenômeno multidimensional. Revista RAE Eletrônica. Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 1, jul-dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

DIRETRIZES do programa 2011/2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/upload/congresso/arquivo/dilma.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

DUQUE, Marcelo Schenk. A proteção do consumidor como dever de proteção estatal de hierarquia constitucional. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 71, p. 142-167, jul. 2009.

DWORKIN, Ronald. Igualdade e bem-estar. In: _____. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 3-75.

FARIA, Júlio Herman. Políticas públicas: o diálogo entre o jurídico e o político. Revista de Direito Administrativo e Constitucional Belo Horizonte, ano 9, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57076>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, José Luís (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das ações. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 49-83.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980.

GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Marco Aurélio (Coord.). Lula presidente: programa de governo 2007-2010. Disponível em: <http://bvms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

GUERRA, Andréa M. C. et al (Org.). Psicologia social e direitos humanos. Belo Horizonte: Artesã, 2012.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GREEN, Duncan. Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. Tradução: Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=97395>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

HAYEK, Friedrich. O caminho para a servidão. Tradução: Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2009.

MELO, Marcus (Coord.). Vozes da pobreza: Brasil relatório nacional. Tradução: Flávio R. Cunha. [s.l.] Banco Mundial, 2000. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

MENEZES, Maria Tereza C. G. de. Em busca da teoria: políticas de assistência pública. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MOREIRA, Vital. A ordem jurídica do capitalismo. 3. ed. Coimbra: Centelho, 1978.

NARAYAN, Deppa (Coord.). Consultations with the poor: methodology guide for 20 country study for the world development report 2000/01. Washington, DC: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138742310/method.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge (Org.). Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2004.

PADRÓS, Enrique Serra. Capitalismo, prosperidade e Estado de bem-estar social. In: REIS FILHO, Daniel Aarão et al. O século XX: o tempo das crises. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 250.

PLAMPLONA, Danielle Anne. Políticas públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012.

SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (Org.). Rumo à ecossocioeconomia teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIQUEIRA, Luana. Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127-149, jul./set. 2011.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.