

## 2 CONCEITO DE POBREZA

---

A pobreza é definida como privação de capacidades, sendo pobres aqueles que carecem de oportunidades básicas para operarem no meio social, que carecem de oportunidades para alcançar mínimos aceitáveis de realizações, o que pode independe da renda que os indivíduos detêm.

A pobreza é o maior mal que envolve um país e isto é decorrência direta da situação econômica vigente, ou acumulada ao longo da história de estagnação, bem como do desemprego, de falta de investimentos na economia e, sobretudo, de descontrole das autoridades em fazer um país crescer de maneira harmoniosa e equilibrada. A angústia da pobreza aparece nos momentos de mendicância; com a formação incessante de favelas, onde diuturnamente há pessoas querendo trabalhar e não há emprego. É essa penúria e muito mais, que norteia a vida de quem não

Em sociologia, relativos à pobreza distinguem-se dois conceitos relevantes: a pobreza relativa e a pobreza absoluta.

A pobreza relativa integra a situação de pobreza no contexto social onde esta decorre. Através deste tipo de pobreza consegue-se identificar quem é pobre e quem não é, através dos seus rendimentos. Por outro lado, a pobreza absoluta refere-se a um conjunto de bens ou recursos abaixo dos quais se deve falar de pobreza. Assim, os indivíduos que possuem poucos recursos e não conseguem garantir a satisfação das necessidades básicas, são considerados pobres.

João Almeida (1992, p.18), conceitua a pobreza como sendo:

Qualquer que seja o conceito utilizado – Pobreza Absoluta ou relativa – a pobreza definida em termos de limiar o rendimento parece ter apenas o mérito de ser politicamente operacional.

Já para Vicente de Paula Faleiros (2003, p. 32), pobreza é um conceito difícil de definir, mas que todo mundo entende quando se o menciona. Talvez porque cada qual, cada indivíduo sabe perfeitamente o que seria para ele e sua família uma situação de pobreza. Para um poderia ser não comer; para outro, vestir-se pobremente; para um terceiro, baixar seu nível de vida

habitual. São muito imprecisas, portanto, as definições habituais da pobreza. Fala-se que a pobreza absoluta seria aquela em que a pessoa não pode alimentar-se com o mínimo suficiente para sua manutenção fisiológica.

Se por um lado a avaliação da pobreza possui um caráter subjetivo variando em conteúdo ou intensidade, fazendo-nos pensar na pobreza somente como um conceito relativo; por outro lado, devido à situação de extrema indignidade em que elevada parcela da população mundial vive, pela falta de recursos, pela ausência de políticas públicas, pela sujeição étnica e social e pela absoluta destituição material de direitos, passou-se a utilizar o conceito de pobreza absoluta para permitir a aferição dos níveis de destituição, ainda que imperfeita, para fins de desenvolvimento e implementação de políticas sociais, permitindo, também, a possibilidade de comparação entre diferentes regiões e países

## 2.1. A POBREZA GLOBALIZADA

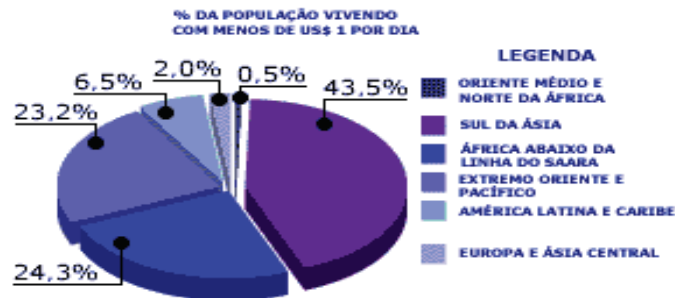
A globalização tem um enorme potencial para reduzir a diferença de renda, tais como: os Mercados mundiais, tecnologia mundial e solidariedade mundial podem enriquecer a vida das pessoas por toda parte, aumentando muito as escolhas de oportunidade de trabalho.

Hoje a pobreza está globalizada, sem controle gerada pela expansão do desemprego, pela redução do valor do trabalho, produzida politicamente pelas empresas e instituições globais.

Por outro lado, a pobreza estrutural está presente em todo o mundo e por isso é globalizada, ainda que mais presente nos países de menor desenvolvimento. Esse tipo de pobreza é generalizada, permanente, global. Seria resultante da convergência de diversas causas que se dão em vários níveis.

É importante ressaltar que a pobreza continua a se expandir, além de se apresentar extremamente elevada em várias áreas subdesenvolvidas, como a Ásia, África e América Latina. A riqueza mundial, contudo, também se expande, mas nas mãos de poucos.

## ONDE ESTÃO OS POBRES DO MUNDO?



O novo Índice de Pobreza Multidimensional (MPI, na sigla em inglês), divulgou, que 8,5% da população brasileira pode ser considerada pobre. A avaliação leva em conta o acesso da população a dez itens relacionados à saúde, à educação e ao padrão de vida.

A porcentagem de pobres apontada pelo MPI é maior do que a enxergada pelo Banco Mundial (Bird), que diz que 5% dos brasileiros vivem abaixo da linha da pobreza absoluta (têm renda inferior a US\$ 1,25 por dia, de acordo com a regra adotada pelo Bird).

Mas ela é bem menor de que a proporção de brasileiros em pobreza absoluta divulgada pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão ligado ao governo), que é de 28,8%. Segundo a regra adotada pelo Ipea, estão em pobreza absoluta os membros de famílias com rendimento médio por pessoa de até meio salário mínimo mensal.

A nova medição, que no caso do Brasil toma como base dados coletados em 2010, indica um total de 16,2 milhões de pessoas consideradas pobres no país – o 13º maior número absoluto entre os 104 países em desenvolvimento incluídos na pesquisa. No mundo todo, esse total chega a 1,7 bilhão de pessoas, 400 milhões a mais do que na medição da pobreza absoluta pelos critérios do Banco Mundial.

**Ranking do Índice de Pobreza Humana (IPH)**

Pos.	País
1	Uruguai
2	Chile
3	Argentina
4	Costa Rica
5	Barbados
6	Cuba
7	Cingapura
8	Territórios Palestinos Ocupados
9	México
10	Colômbia
11	Jordânia
12	Panamá
13	Quatar
14	Paraguai
15	Malásia
16	Venezuela
17	Trindade e Tobago
18	Equador
19	Tailândia
20	Líbano
21	Turquia
22	<b>Brasil</b>
23	Suriname
101	Burkina Faso
102	Mali

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2006.

A medição indica que somente na Índia há 645 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, quantidade superior à soma de todos os países da África subsaariana. Apesar disso, a Índia tem a 31ª maior proporção de pobres (55,4% da população) entre os países avaliados.

O Níger é o país com a maior proporção de pobres no mundo, segundo o novo índice (92,7%), seguido de Etiópia (90%), Mali (87,1%) e República Centro-Africana (86,4%).

Os países com a menor proporção de pobres são Eslováquia e Eslovênia (próximo a 0%), República Checa (0,01%), Belarus (0,02%) e Letônia (0,3%).

A China, país mais populoso do mundo, com 1,3 bilhão de habitantes, tem um índice de pobreza pelo MPI de 12,5%.

Entre os países da América Latina, o Uruguai é o que tem a menor proporção de pobres pelo novo índice (1,7%), seguido de Equador (2,2%), Argentina (3%) e México (4%).

## 2.2. NO BRASIL

A pobreza no Brasil é consequência de um passado histórico resultante da ganância dos colonizadores europeus que movidos por interesses eminentemente mercantilistas, que não

respeitaram os povos tradicionais. Esses desajustes econômicos e sociais foram patrocinados ou, pelos menos, contaram com a conivência da ação do Estado, tímido no sentido de regular e estabelecer equilíbrios entre os interesses privados e os interesses coletivos mediados por políticas pública.

O Brasil bem reflete as consequências da pobreza no acesso e no exercício de direitos fundamentais. Como líder “às avessas” no processo de distribuição de renda no mundo, campeão da concentração da renda nas mãos de poucos, o Estado brasileiro distribui a mais da metade de sua população, doenças, ausência de moradia, educação insuficiente que não permite trespassar a barreira do analfabetismo funcional, desemprego e desagregação cultural.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou o conjunto da população que se encontra em situação de extrema pobreza segundo os dados do Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Estas informações são de grande importância no processo de formulação do Plano Brasil sem Miséria, sobre a responsabilidade do MDS em conjunto com outros Ministérios.

Com lançamento previsto em breve, o Plano conta com três eixos coordenadores das ações: transferência de renda; acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. A linha de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 per capita considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. Deste modo, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre.

Para que se possa avaliar a real gravidade e a extensão do fenômeno da pobreza, a ONU tem adotado como medida referencial, o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, que supera a perspectiva eminentemente econômica ao considerar dimensões como esperança de vida, alfabetização de adultos, escolarização e volume do Produto Interno Bruto, PIB, per capita ajustado.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011, estima-se que aproximadamente 980 milhões de pessoas são consideradas pobres, de acordo com essa linha de pobreza, o que corresponde a 16 % dos habitantes da Terra. Existem, no entanto, vários

questionamentos relevantes quanto à formulação desse índice, dentre os quais se destaca o fato de não se considerar importantes as variáveis socioeconômicas e culturais dos países avaliados.

Para Rosa Helena ( 2006, p.65), o principal problema que se coloca para o IDH é o fato de ter que se estabelecer :

padrões mínimos universais de qualidade de vida, válidos para todos os países e culturas. Dentre os fatores positivos que ele considera, pode-se citar a relativa simplicidade de composição desse índice, em razão de quase todos os países disporem dos dados de esperança de vida, educação e PIB, o que permite a análise, a longo prazo, desses indicadores.

O perfil da pobreza no Brasil está no contingente de pessoas em extrema pobreza totaliza 16,27 milhões de pessoas, o que representa 8,5% da população total. Embora apenas 15,6% da população brasileira resida em áreas rurais, dentre as pessoas em extrema pobreza, elas representam pouco menos da metade (46,7%). A outra parte (53,3%) situa-se em áreas urbanas, onde reside a maior parte da população – 84,4%. O Gráfico 1 abaixo, apresenta a incidência da extrema pobreza por situação do domicílio – urbano e rural – para cada uma das Grandes Regiões do país.

A Tabela 1 apresenta a distribuição da população total e da população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio. Observa-se que a população total rural nas regiões Norte e Nordeste superam consideravelmente as demais regiões – 28,5% e 26,9% respectivamente. Nestas duas regiões também se concentra mais da metade da população em extrema pobreza – 56,4 na região Norte e 52,5% na região Nordeste, enquanto as demais regiões permanecem com percentuais inferiores.

**Tabela 1: Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio**

	População Total					
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
<b>Brasil</b>	<b>190.755.799</b>	<b>160.925.792</b>	<b>29.830.007</b>	<b>100,0</b>	<b>84,4</b>	<b>15,6</b>
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	100,0	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	100,0	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	100,0	92,9	7
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	100,0	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	100,0	88,8	11,2

População em extrema pobreza						
	Total	Urbano	Rural	% Total	% Urbano	% Rural
<b>Brasil</b>	<b>16.267.197</b>	<b>8.673.845</b>	<b>7.593.352</b>	<b>100,0</b>	<b>53,3</b>	<b>46,7</b>
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100,0	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100,0	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	100,0	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

Os 16,27 milhões de extremamente pobres no país estão concentrados principalmente na região Nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas (59,1%), distribuídos 56,4% no campo, enquanto outros 43,6% em áreas urbanas.

Dos extremamente pobres nas áreas urbanas (8,67 milhões), pouco mais da metade da população vive no Nordeste (52,6%) e cerca de um em cada quatro na região Sudeste (24,7%).

De um total de 29,83 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,59 milhões de pessoas. As regiões Norte e Nordeste apresentam valores relativos parecidos – 35,7% e 35,4%, respectivamente – de população rural em extrema pobreza.

**Tabela 2: Distribuição da população em extrema pobreza por sexo segundo Grandes Regiões e situação do domicílio**

Situação do domicílio	Brasil e Grandes Regiões	Total	Sexo	
			Homens	Mulheres
Total	<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>49,5</b>	<b>50,5</b>
	Norte	100,0	51,0	49,0
	Nordeste	100,0	49,8	50,2
	Sudeste	100,0	47,2	52,8
	Sul	100,0	48,7	51,3
	Centro-Oeste	100,0	49,0	51,0
Urbano	<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>47,4</b>	<b>52,6</b>
	Norte	100,0	48,5	51,5
	Nordeste	100,0	47,8	52,2
	Sudeste	100,0	46,0	54,0
	Sul	100,0	46,5	53,5
	Centro-Oeste	100,0	46,9	53,1
Rural	<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>51,9</b>	<b>48,1</b>
	Norte	100,0	52,9	47,1
	Nordeste	100,0	51,5	48,5
	Sudeste	100,0	51,7	48,3

Sul	100,0	52,2	47,8
Centro-Oeste	100,0	53,1	46,9

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

A distribuição da população em extrema pobreza segundo o Censo Demográfico 2010 por sexo revela que há uma distribuição homogênea entre homens e mulheres, com leve superioridade da presença feminina (50,5% contra 49,5%). No entanto, em algumas regiões, essa tendência destoa como no Sudeste e no Sul (52,8% e 51,3%, respectivamente).

Entretanto, as diferenças se acentuam quando se observa a situação do domicílio separadamente. Há maior presença das mulheres neste segmento nas áreas urbanas em detrimento de maior participação masculina nas áreas rurais, conforme revelam os dados da Tabela 2.

As informações da população em extrema pobreza corroboram o senso comum em relação à questão de cor ou raça – a grande maioria destas pessoas (70,8%) são pardas ou pretas. Entretanto, o que chama a atenção é a presença de indígenas, apesar As informações da população em extrema pobreza corroboram o senso comum em relação à questão de cor ou raça – a grande maioria destas pessoas (70,8%) são pardas ou pretas. Entretanto, o que chama a atenção é a presença de indígenas, apesar de representarem, comparativamente, uma pequena parcela da população em extrema pobreza.

Os indígenas totalizam 817.963 pessoas no país, sendo que 326.375 se encontram em extrema pobreza, representando praticamente quatro em cada dez indígenas (39,9%). Entre os brancos, esse percentual é de apenas 4,7%, para as pessoas que se declararam amarelas, 8,6% e entre pretos e pardos somados, 11,9% (10,0% e 12,2%, respectivamente). Ainda sobre os indígenas, convêm destacar sua presença principalmente na região Centro-Oeste e Norte, residentes em áreas rurais – provavelmente em aldeias indígenas.



**Tabela 3 Distribuição da população em extrema pobreza por cor ou raça segundo Grandes Regiões e situação do domicílio**

Situação do domicílio	Brasil e Grandes Regiões	Total	Cor ou raça				
			Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Total	<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>26,1</b>	<b>9,0</b>	<b>1,1</b>	<b>61,8</b>	<b>2,0</b>
	Norte	100,0	15,6	6,6	0,9	70,4	6,5
	Nordeste	100,0	23,0	9,3	1,2	65,8	0,7
	Sudeste	100,0	37,5	10,7	1,1	50,2	0,4
	Sul	100,0	62,0	6,9	0,8	27,7	2,6
	Centro-Oeste	100,0	28,5	7,6	1,3	52,9	9,7
Urbano	<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>29,1</b>	<b>10,1</b>	<b>1,2</b>	<b>59,1</b>	<b>0,5</b>
	Norte	100,0	18,8	7,2	1,0	71,8	1,3
	Nordeste	100,0	23,9	10,5	1,2	64,0	0,4
	Sudeste	100,0	38,9	11,4	1,2	48,3	0,2
	Sul	100,0	61,2	8,4	0,8	29,0	0,6
	Centro-Oeste	100,0	32,0	8,4	1,5	57,3	0,7
Rural	<b>Brasil</b>	<b>100,0</b>	<b>22,7</b>	<b>7,6</b>	<b>1,0</b>	<b>64,9</b>	<b>3,8</b>
	Norte	100,0	13,1	6,1	0,8	69,4	10,6
	Nordeste	100,0	22,2	8,2	1,1	67,4	1,0
	Sudeste	100,0	32,5	8,3	0,8	57,1	1,2
	Sul	100,0	63,2	4,5	0,9	25,6	5,8
	Centro-Oeste	100,0	21,4	6,1	0,8	43,9	27,8

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

As informações referentes às faixas etárias apontam para a necessidade de políticas sociais voltadas para a população mais jovem. Entre os extremamente pobres, cerca da metade se encontra com idade até 19 anos (50,9%).

As crianças até 14 anos representam cerca de quatro em cada dez indivíduos em extrema pobreza no Brasil (39,9%). Essa distribuição é bastante próxima quando se considera a situação do domicílio nas áreas urbanas (39,0%) e nas áreas rurais (41,0%).

Cabe observar que na região Sudeste, um em cada oito pessoas nessa condição tem 60 anos ou mais (12,8%) o que representa um percentual bastante superior à média nacional de 5,1%.

Por outro lado, o crescimento econômico que estamos vivendo não está necessariamente ligado à melhoria da qualidade de vida da população, pois grande parte dela ainda não tem acesso aos serviços básicos, tais como: saúde, educação, moradia etc. Em outras palavras, o país enriqueceu, porém não conseguiu transformar esta riqueza em maior expectativa de vida e alfabetização para toda população, ao menos na mesma velocidade.

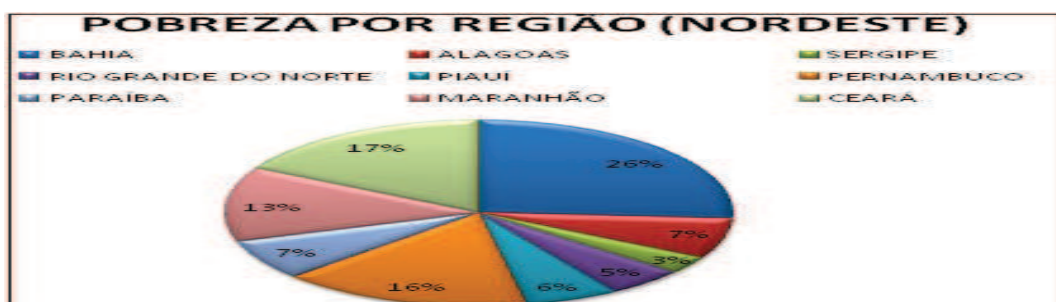
De outra banda, largos extratos da população sofrem não somente a ausência do Estado, mas a omissão ativa, que privilegia parcelas reduzidas, caracterizando verdadeira violação dos direitos humanos, em franca oposição aos fins legitimadores da razão de constituição e de existência do Estado.

Este problema é, em parte, a consequência da grande concentração de renda que existe no país, pois continua sendo um dos países onde é maior a concentração de renda, enquanto os mais pobres ficam apenas com 2,5% da renda, os mais ricos ficam com mais de 60% da renda. É verdade que nos últimos anos, a situação vem apresentando melhora, mas ainda está precisando atenção do governo para resolver estes problemas.

### 2.2.1. ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DA PARAÍBA

A Síntese dos Indicadores Sociais 2011, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que, percentualmente, a Paraíba é o terceiro Estado brasileiro em concentração de famílias vivendo em situação de pobreza. Os dados, referentes ao ano de 2010, mostram que 37,3% das famílias paraibanas que vivem em domicílios permanentes urbanos, sobrevivem com até meio salário mínimo por pessoa, patamar considerado pelo IBGE como situação de pobreza. Alagoas, com 42,5% das famílias com até meio salário mínimo por pessoa, lidera o ranking nacional.

De acordo com o estudo divulgado pelo IBGE, existem 869 mil domicílios fixos urbanos na Paraíba, dos quais, mais de 324 mil possuem renda domiciliar per capita de até meio salário mínimo e 273,7 mil têm renda per capita de até um salário mínimo.



Um dado ainda mais preocupante é quando se leva em consideração os domicílios com crianças e adolescentes: 62,4% das famílias paraibanas com crianças e adolescentes de até 14 anos vivem com até meio salário mínimo por pessoa. Por outro lado, apenas 0,8% das famílias paraibanas têm rendimento mensal de mais de cinco salários mínimos por pessoa.

O estudo revela ainda que 51,5% dos domicílios paraibanos não possuem serviços de saneamento básico e quanto mais pobre for a família pior é a situação.

Média de estudo abaixo da nacional, o levantamento realizado pelo IBGE constatou também que a média de estudo de um paraibano com idade entre 20 e 24 anos é 8,2 anos na escola, o que equivale a média estudada por pessoas com 16 anos que vivem em São Paulo. De acordo com a pesquisa, o paraibano com 16 anos tem em média 6,8 anos de estudo, ficando abaixo da média nacional para esta faixa etária, que é de 7,3 anos.

A média de estudo dos paraibanos com idades entre 25 e 59 anos fica ainda mais afastada da média nacional. Enquanto a média do país é de 7,7 anos de estudo para pessoas com esta faixa etária, na Paraíba a média é de apenas 6,2 anos.

O IBGE apontou também que 659 mil paraibanos com mais de 15 anos ainda não sabem ler nem escrever, o que representa 23,48% da população paraibana, colocando o estado no terceiro lugar nacional com a maior taxa de analfabetos.

Já o percentual de crianças com idades entre sete e 14 anos que ainda não sabem ler é de 9,8% para crianças que moram na zona urbana e de 16,4% para as que vivem na zona rural. No total, 77,7 mil crianças paraibanas nesta faixa etária não sabem ler nem escrever.

O Funcep-PB- Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba, tem como garantia o acesso a níveis básicos de subsistência à população em situação de vulnerabilidade. O valor orçado para o fundo, no exercício de 2012, é de R\$ 75 milhões, verba utilizada para financiar programas de natureza social em todo o Estado.

São programas como o da Fundação de Ação Comunitária- FAC, com o Programa Leite da Paraíba e Distribuição de Pão; do Projeto Cooperar; da Companhia Estadual de Habitação

Popular- Cehap, entre tantos outros.

O Funcep- PB foi criado pela lei nº 7.611, de 30 de junho de 2004, com o objetivo de viabilizar, a todos os paraibanos, acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados, exclusivamente, em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Os recursos decorrentes dos projetos aprovados por meio do Funcep, estão concentrados, principalmente, em ações que visam acabar com a fome e a miséria, dar assistência ao idoso, viabilizar a inclusão social produtiva, promover a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente, bem como garantir educação básica e qualificação profissional aos beneficiados.

Ele tem um papel fundamental, que é o de reverter a condição das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade, ampliando as oportunidades e o acesso às políticas públicas com o objetivo de construir uma Paraíba mais justa.

São considerados projetos prioritários de erradicação e combate à pobreza: os situados em municípios com baixos indicadores sociais; grupos ou famílias que se encontrem em condições de vulnerabilidade social; ou outros programas emergenciais direcionados ao combate e erradicação da pobreza.

---

### **3 CONCEITUAÇÃO DE ESTADO**

---

Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente. O Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém o monopólio legítimo do uso da força.

José Afonso da Silva (2001, p.124), define com propriedade e brilhantismo este tipo de Estado, afirmando que

É um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo superando o Estado capitalista para configurar o Estado promotor da justiça social.

No Brasil, a sua organização política se iniciou na fase colonial, com as capitanias hereditárias, que consistiam na divisão do território brasileiro em quinze lotes de terras irregulares, todas com acesso ao Oceano Atlântico, a fim de possibilitar a colonização e a defesa do Brasil. Estes quinze lotes foram documentalmente doados por Portugal através da carta de doação e o foral: este estabelecia os direitos e deveres de cada donatário, aquele transferia a posse das capitanias aos donatários, escolhidos entre a elite portuguesa. Este sistema não prosperou em face de sua excessiva descentralização política.

Surge então o Estado Democrático de Direito como alternativa de fomento ao bem-estar-social exigido pela sociedade. Agora, exercendo efetivamente o princípio da soberania popular e tendo voz ativa, o povo, titular do poder, através de seus representantes escolhidos pelo sufrágio universal, participa nas decisões e rumos a serem tomados pelo Estado, visando sempre à concretização da justiça social e a garantir o mínimo de dignidade da pessoa humana.

No mesmo sentido, a definição de Marcelo Figueiredo(2007,p.52):

O Estado é uma organização jurídico-política, formada de povo, território e soberania. Todo Estado é um organismo político. Sob o ângulo jurídico, titular de direitos e obrigações na órbita internacional e interna, fruto de sua criação e de seu direito.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) previu a instituição do Estado Democrático de Direito já em seu preâmbulo, quando afirmou que os representantes do povo, reunidos em assembleia nacional constituinte, instituíram tal Estado, destinado a tutelar os direitos e garantias fundamentais, bem como a propiciar uma sociedade fraterna. O constituinte originário foi mais além, tratou de estabelecer mecanismos que abrissem perspectivas de realização social pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania fundado na dignidade da pessoa humana dentro de um Estado promotor de justiça social.

Em seu artigo 1º a Constituição Federal de 1988 reza expressamente sobre a instituição do Estado Democrático de Direito, bem como os seus fundamentos, que são a soberania (inciso I), a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e, por fim, o pluralismo político (inciso V). Vale ressaltar que no parágrafo único deste mesmo artigo evidenciamos plenamente a soberania popular quando da afirmação de que todo o poder emana do povo.

Um dos principais fundamentos do Estado Democrático de Direito, sem obviamente renegar os demais, é o da cidadania, pois se trata de uma das maiores conquistas da humanidade e pressupõe este Estado, cuja sua estrutura organizacional é estabelecida pela Constituição. A cidadania é um conjunto de atributos inerentes aos cidadãos que compõem uma sociedade organizada sob a égide de direitos e deveres. O exercício da cidadania é constatado através de um amplo acesso à justiça e à informação, através da proteção dos direitos do indivíduo e da coletividade.

Conforme Paulo Bonavides (2009, p.85):

O bem comum consiste, pois, no “conjunto dos meios de aperfeiçoamento que a sociedade politicamente organizada tem por fim oferecer aos homens e que constituem patrimônio comum e reservatório da comunidade: atmosfera de paz, de moralidade e de segurança, indispensável ao surto das atividades particulares e públicas; consolidação e proteção dos quadros naturais que mantém e disciplinam o esforço do indivíduo, como a família, a corporação profissional; elaboração em proveito de todos e de cada um, de certos instrumentos de progresso, que só a força coletiva é capaz de criar (vias de comunicação, estabelecimentos de ensino e de previdência); enfim, coordenação das atividades particulares e públicas tendo em vista a satisfação harmoniosa de todas as necessidades legítimas dos membros da comunidade.

Além dos fundamentos, há princípios que são basilares ao Estado Democrático de Direito, quais sejam, o princípio da constitucionalidade, que estabelece que a legitimidade do Estado está na sua própria constituição, vontade soberana do povo e dotada de supremacia hierárquica perante as demais normas jurídicas; o princípio democrático em que, conforme a constituição, deve haver uma democracia representativa e participativa; o princípio da igualdade, previsto no art. 5º, *caput* e inciso I da Carta Magna brasileira de 1988; o princípio da legalidade, que dispõe sobre a aplicação da lei que deverá ser feita levando em consideração não só o seu aspecto formal, mas também aplicá-la dentro de uma perspectiva social.

Corolário dos princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito, outros princípios e instrumentos que visam à garantia da justiça social são evidenciados e passam a ter efetivamente aplicabilidade, e, por conseguinte, ajudam na consecução do seu objetivo maior, que é a paz social. Com a instituição deste tipo de Estado, surgem novas dimensões de direito a serem tuteladas: a terceira, que engloba os direitos ou interesses difusos; a quarta, que é a materialização da democracia; e a quinta dimensão, que é a paz social.

Todas essas dimensões somadas as já existentes e à centralização da jurisdição trazem para o Estado a obrigação de se estruturar e de se organizar para assim garantir a proteção de todos esses direitos. E para tal, lança mão de instrumentos constitucionalmente previstos como, por exemplo, as ações coletivas, a Defensoria Pública, a prestação jurisdicional integral e gratuita aos hipossuficientes.

Neste diapasão, é que se configura o Estado Democrático de Direito. Um Estado que tem o seu fundamento na soberania popular; na efetivação da vontade popular através de uma democracia representativa, pluralista e livre; na tutela dos direitos fundamentais do homem; no fomento à justiça social; na observância dos princípios da legalidade, igualdade e segurança jurídica; e, por fim, na existência de órgãos, instituições operadoras do direito e mecanismos que sejam capazes de solucionar conflitos individuais, coletivos ou até mesmo nos casos em que o

Estado estiver em um dos polos da relação jurídica. Diante do exposto, não resta dúvida quanto ao escopo do Estado Democrático de Direito, que é a instauração de um regime democrático que venha a superar as desigualdades sociais e, por conseguinte, promover o bem estar e a paz na sociedade.

### 3.1. FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO

O estado contemporâneo tem função eminentemente social, é o Estado das Prestações. O estado tem como função precípua zelar pelo bem estar social, para tanto destina parte do produto nacional bruto para tal. Na função social do estado, inclui-se também a prestação de serviços que o cidadão como indivíduo pode não considerar como sendo prioritários, como a defesa nacional, porém, ao zelar pelo bem estar social, cabe ao estado zelar pela segurança nacional do território.

No mesmo sentido o entendimento de Alexandre de Moraes ( 2010, p.64):

No moderno Estado Social, “Estado de Prestações”, “Estado Distribuidor”, ou como se queira chamar, enfatiza Bachof, vamos encontrar a lei como ato de conformação política orientado para um fim, uma medida determinada para superar a situações concretas e por isso planejada a curto prazo e negociada comumente no conflito de grupos contrapostos de interesses.

A primeira função do Estado é a manutenção da ordem e da segurança interna e a garantia da defesa externa. É por esse motivo que um dos componente fundamental do Estado é o aparato de segurança pública constituído por uma força policial e militar pública. É também por esse motivo que frequentemente o Estado é definido como a instituição que exerce o monopólio legítimo do uso da força ou da coerção organizada.

Acredita-se que tal função social do estado contribui para a redistribuição de renda decorrente da implantação e o funcionamento de serviços públicos mediante organizações complexas que confiam a eficiência de tais serviços à responsabilidade coletiva, visando confiança no bem público, na propriedade de todos.

O professor Vicente de Paula Faleiros (2003, p.14), descreve dois elementos, que são essenciais para a concretização efetiva da Função Social, quais sejam:



O “dever de agir” e o “agir” do Estado, caracterizados como compromissos intrínsecos que o Estado Contemporâneo deve ter perante a Sociedade que proporcionam, como resultado, a competente resolução dos conflitos no e do Estado. Tal expressão assenta-se na premissa de que as políticas públicas foram estabelecidas através do repartir, dividir, conceder, ceder aos anseios sociais.

Entretanto, a própria função de manutenção da ordem exige mais do que o controle dos meios para o exercício da violência. A menos que se admita a hipótese do poder arbitrário, a manutenção da ordem pelo Estado - a resolução de conflitos, a aplicação da justiça, a imposição de sanções - exige regras estabelecidas.

Assim, uma outra função do Estado é a de regulamentação jurídica, ou seja, a partir das suas relações com a sociedade, o Estado estabelece o ordenamento jurídico das interações coletivas.

Por outro lado, já que suas atividades, por definição, não são auto-sustentáveis, a segunda função do Estado é estabelecer e cobrar tributos dos que vivem sob seu domínio e administrar os recursos obtidos dessa forma.

### 3.2. ESTADO E POBREZA

Explicitando os modos de atuação do Estado na função de gerenciamento da pobreza, identifica-se caber ao Estado a implementação de normas e práticas sociais e econômicas em vários níveis, em especial quanto à definição da pobreza e conformação de atitudes sociais como parte de relações discursivas, inclusive dentro das relações econômicas; quanto à distribuição e alocação de recursos; e quanto às ações das instituições e dos agentes públicos que de algum modo lidam com a pobreza e com os excluídos.

As relações do Estado com a pobreza são, portanto, sistêmicas. Sendo assim, para que se possam desenvolver políticas públicas eficientes para a redução ou a erradicação da pobreza, que não sejam meramente assistencialistas, ou seja, compensatórias das disfunções do mercado, é necessário dar relevo e compreender as funções do Estado na produção, reprodução e administração/gerenciamento da pobreza.

No senso comum, particularmente reforçado pelos meios de comunicação de massa, a primeira ideia amplamente difundida sobre a pobreza é a afirmação de que seu aumento e sua agudização induziriam a um descontentamento crescente das populações de pobres, a uma potencialização dos conflitos e ao aumento da violência. Essa versão expressa-se na violência urbana em várias cidades latino-americanas, particularmente no Brasil.

Associada a essa ideia leciona Friedrich Müller (2002, p. 33), o aumento da violência e da delinquência urbana e seus efeitos sobre a segurança dos cidadãos e o convívio nos centros urbanos seriam a prova material de explosão da pobreza, exigindo políticas de caráter repressivo no “controle” dos pobres. A gravidade desses fatos legitimaria uma intervenção pública consistente no controle das áreas marginais e da pobreza e no desenvolvimento de políticas voltadas para a segurança pública dos cidadãos.

Sem desconhecer a urgência de uma ação efetiva de combate à violência e à delinquência nos centros urbanos, e conquanto esta percepção esteja permeando fortemente a opinião pública, as ações emergenciais de segurança pública não devem substituir políticas efetivas e preventivas de combate às desigualdades, a partir de seus determinantes estruturais.

### 3.3. DIREITO E SOCIEDADE

Partindo de um pressuposto que sem o direito, não existe a sociedade, sem sociedade, não existiria o próprio homem, sequer em forma primitiva, pois na estruturação dos seus grupos e na sua hierarquia, a presença do do Direito. A sociedade é transformada pelo direito, por outro lado, na verdade, Direito e sociedade estão constantemente a se influenciar mutuamente. Havendo relações entre pessoas, surge o evento jurídico como uma das expressões sociais mais evidentes. A política, a economia, a cultura, a religião, florescem como eventos decorrentes do fato social, inclusive estabelecendo normas de conduta.

Entretanto, ao direito interessa a investigação da norma social qualificada, ou seja, a

norma jurídica, pois a ciência do Direito abrange um conjunto de disciplinas ou sistemas de normas que exigem dos homens determinadas formas de conduta.

As regras sócias ordenam a conduta, tanto as morais como as jurídicas e as convencionais ou de trato social, o bem comum não é a soma dos bens individuais, nem a média do bem de todos; o bem comum, a rigor, é a ordenação daquilo que cada homem pode realizar sem prejuízo do bem alheio.

O professor Jayme Benvenuto de Lima (2002), conceitua sociedade e direito como sendo um conjunto de pessoas ligadas pela necessidade de se ajudarem umas às outras, a fim de que possam garantir a continuidade da vida e satisfazer seus interesses e desejos.

Sem a vida em sociedade, as pessoas não conseguem sobreviver, pois o ser humano, durante muito tempo, necessita do outros para conseguir alimentação e abrigo. E no mundo moderno, com a grande maioria das pessoas morando nas cidades, com hábitos que tornam necessários muitos bens produzidos pela indústria, não há quem necessite dos outros muitas vezes por dia.

Mas as necessidades dos seres humanos não são apenas de ordem material, como alimentos, a roupa, a moradia, os meios de transportes e os cuidados da saúde. Elas são também de ordem espiritual e psicológica. Toda pessoa humana necessita de afeto, preciso amar e sentir-se amada, quer sempre que alguém lhe dê atenção e que todos a respeitem. Além disso, todo ser humano tem suas crenças, tem sua fé em alguma coisa, que é base de suas esperanças.

A causa dessa correlação reside na função que o direito desempenha no seio da coletividades dos homens, qual seja: a de coordenar os interesses dos seus membros de modo a organizar a cooperação entre as pessoas e compor os conflitos havidos entre elas, buscando, assim, a máxima realização dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste. O critério dessa harmonização é o do justo, é do equitativo, de acordo com a convicção prevalentes em determinado tempo e lugar.

A fixação de regras para regular a sociedade é necessária em face da escassez dos bens da vida, ou seja, não há bens suficientes para atender os interesses de todos os componentes da sociedade.

## 4 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA

A Constituição de 1988 estatui entre os objetivos da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, 5º, 6º, da C F). Para tanto, releva-se o papel do Estado como garantidor de prestações positivas de natureza material, aptas a concretizar a dignidade de qualquer ser humano nos patamares mínimos de sobrevivência. Os direitos fundamentais, no século XIX, eram considerados como limites à atuação do Estado na esfera individual, tendo tão somente o status negativos.

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

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

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

A Constituição de 1988, visando dar efetividade aos fundamentos do Estado brasileiro, em especial, o da dignidade da pessoa humana, bem como, concretizar seus objetivos previstos no art. 3º, dentre os quais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, ela instituiu um importante instrumento de proteção social, o qual visa à salvaguarda de todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades.

O ideal de bem comum está fortemente conectado, esboçado no rol dos direitos sociais insculpido na Constituição. Conforme lapidar lição de Antônio Enrique Perez Luno(2004, p.55), o principal objetivo dos direitos sociais é assegurar a participação na vida política,

econômica, cultural e social dos indivíduos, assim como dos grupos dos quais são integrantes.<sup>4</sup> A partir dessa conceituação, os direitos sociais podem ser entendidos em dois sentidos: o *objetivo*, como o conjunto de normas por meio das quais o Estado leva a cabo sua função equilibradora das desigualdades sociais; e o *subjetivo*, como a faculdade dos indivíduos e dos grupos em participar dos benefícios da vida social, traduzindo-se em determinados direitos a prestações, sejam diretas ou indiretas, atribuídos aos poderes públicos

Segundo magistral ensino de Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p.109), no constitucionalismo pátrio, pode-se aduzir que;

[...] os direitos fundamentais sociais a prestações, diversamente dos direitos de defesa, objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada. Ademais, os direitos fundamentais sociais almejam uma igualdade real para todos, atingível apenas por intermédio de uma eliminação das desigualdades, e não por meio de uma igualdade sem liberdade, podendo afirmar-se, neste contexto, que em certa medida, a liberdade e a igualdade são efetivadas por meio dos direitos fundamentais sociais.

No Século XXI, as democracias capitalistas estabelecem a economia de mercado. Mas, o Estado não pode deixar de intervir para corrigir as desigualdades sociais, cabendo-lhe o papel de supri-las através de políticas públicas. Assim sendo, após a Segunda Guerra, os direitos fundamentais adquirem também o status positivus, através de prestações positivas de caráter assistencial, aptas a garantir a subsistência dos que não possuem condições mínimas de usufruir uma vida digna. Dentro deste contexto, pretende-se analisar os direitos humanos sob a ótica do mínimo existencial.

#### 4.1. DIREITOS SOCIAIS E EXCLUSÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO

O conceito de exclusão social, como tantos outros nas ciências sociais, carece de definição precisa, pois traz implícita a problemática da desigualdade, já que os excluídos só o são pelo fato de estarem privados de algo que outros os incluídos usufruem.

Porque o termo exclusão preenche esta função? Porque ele alude à não efetivação da

cidadania, ao fato de que, apesar da legislação social e do esforço das políticas sociais, uma grande massa de indivíduos não logra pertencer efetivamente a uma comunidade política e social. Indivíduos que vivem no espaço de uma sociedade nacional aportam contribuições a essa sociedade, mas não têm acesso ao consumo dos bens e serviços de cidadania.

Embora a lei lhes garanta direitos civis, políticos e sociais, tal garantia legal não se traduz em usufruto efetivo de tais direitos. O conceito de exclusão para Ivan Cláudio Marx(2006, p.44) é portanto inseparável do de cidadania, que se refere aos direitos que as pessoas têm de participar da sociedade e usufruir certos benefícios considerados essenciais.

As definições de quais sejam estes direitos, de que forma eles são estabelecidos, e qual é a responsabilidade da autoridade pública em supri-los? O reconhecimento da legitimidade de determinados direitos pode levar a arranjos institucionais muito distintos em diferentes sociedades.

Em geral, os direitos civis e políticos mais amplos são de natureza constitucional, enquanto que os direitos sociais são objeto de políticas sociais implementadas de maneira mais pragmática, adquirindo, por vezes, força de lei. Diferentemente disto, o Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados, ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o legal e o real.

No mesmo sentido, a idéia de “leis que não pegam”, também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente, leis que não pegam dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão apesar da legislação.

A Constituição brasileira é um sistema coerente de regras e princípios fundados em valores sociais democraticamente construídos. Este sistema consagra uma ampla lista de direitos sociais, a inclusão de direitos no texto legal tem o efeito prático de criar, para a sociedade, a percepção de que estes direitos existem e são legítimos; e, para os governos, a responsabilidade pelo seu atendimento.

---

## 5. O DIREITO E SUA REGULAÇÃO

---

O Direito têm várias acepções. O direito natural é aquele que nasce com a pessoa, o direito positivo é o direito posto em normas, leis, codificações. Direito e poder estão intrinsecamente relacionados, assim como estão relacionados direito e sistema econômico. O direito em sociedade (positivo) está regulamentado de forma a assegurar a manutenção de poder (capital) de algumas classes sociais sobre outras (ricos sobre pobres).

O direito é um produto da própria convivência social, as regras jurídicas são produzidas e aplicadas pelos governantes, que conquistam o poder ou nele se mantêm, através de diversos processos, ditos democráticos ou autocráticos, e supostamente, sempre, com a finalidade de obter o bem comum e a paz social

No sentido de direito objetivo, surge como um preceito hipotético e abstrato destinado a regulamentar o comportamento humano na sociedade, e cuja característica essencial é a sua força coercitiva, que lhe é atribuída pela própria sociedade.

Para o professor Miguel Reale (1999, p.81) ;

O Direito é instrumento de controle das relações sociais, sendo, portanto, variável dependente da sociedade, é preciso que a sociedade, sua maior fonte, através dos costumes, forneça as informações necessárias, para que legislador identifique se alguma conduta é merecedora de tipificação, ou ainda, se alguma conduta tenha sido desconsiderada crime pela própria sociedade.

Essa força, inerente apenas à norma jurídica, significa que a organização social, o Estado interfere, ou deve interferir, para que o preceito legal seja obedecido. Para essa finalidade, a regra jurídica contém, normalmente, além do mandamento regulamentador da conduta humana, uma outra disposição, aquela que estabelece as consequências para o caso de transgressão da norma, esta outra disposição da regra jurídica se chamaria sanção.



## **6. A POLÍTICA DA POBREZA**

---

No campo das políticas sociais, aonde se busca realizar e cumprir as promessas contidas nas declarações de valores e direitos, o problema que surge com mais evidência é que, na prática, diferentes direitos podem levar a ações distintas e contraditórias, e dependem além disto de condições econômicas, sociais e institucionais que estão fora do alcance dos agentes. Exemplos estão por toda parte: o governo gostaria de aumentar o salário de todos, mas não pode aumentar os gastos públicos nem alimentar a inflação; a distribuição de terras não pode ser feita pela destruição do direito de propriedade etc.

O panorama da política urbana no Brasil, nas últimas décadas, vem indicando um quadro de insuficiência e inoperância da ação do Estado e das agências pública nas cidades. Porém, não se trata apenas da interpretação do contexto de crise mais recente, quando foram impostos limites ao crescimento econômico, crise fiscal e de investimentos do Estado, como reflexos da nova ordem mundial de internacionalização da economia e da predominância de diretrizes neoliberais na política econômica brasileira.

O modelo de desenvolvimento urbano brasileiro de muito refletia uma frágil atuação do Estado na regulamentação pública do mercado, das atividades produtivas e até mesmo na provisão de infra-estrutura e serviços públicos, e como corolário na promoção de políticas públicas urbana.

No Brasil, é possível afirmar que as políticas urbanas na escala local, delimitadas pelos marcos institucionais vigentes, têm assumido contornos conceituais pouco precisos onde podem ser encontrados problemas de naturezas diversas em relação aos atributos destas políticas e à incorporação efetiva de perspectivas e processos de acompanhamento e avaliação com respeito à formulação, aos resultados e aos meios e instrumentos utilizados.

Nesse sentido, a afirmação de que a eficácia e efetividade das políticas urbanas e das ações urbanísticas dependem, sobretudo, do envolvimento e participação coordenados de atores sociais diversos, indica a necessidade de construção de arranjos institucionais que desempenhem as funções de mediação entre diversos interesses e necessidades, que agenciem os recursos materiais e humanos disponíveis ou criem novos recursos, e que estabeleçam programas e linhas de ação efetivas, legitimadas e assumidas pelos atores sociais envolvidos. Tais pressupostos conduzem à afirmação de que a legitimidade dessas políticas seria construída e alcançada através do controle social efetivo de sua aplicação através de seu monitoramento contínuo.

Porém, a maneira correta de resolver estes dilemas e conflitos começa por reconhecer sua existência, e tratá-los como dilemas reais, pois não há solução em curto prazo para os problemas da pobreza no Brasil, mas para que seja vencida, é necessário vontade política e compromisso com os valores da igualdade social e dos direitos humanos; uma política econômica adequada, que gere recursos; um setor público eficiente, competente responsável no uso dos recursos que recebe da sociedade; e políticas específicas na área da educação, da saúde, do trabalho, da proteção à infância, e do combate à discriminação social, e outras.

Tudo isto é fácil de dizer, e difícilimo de fazer, mas para concretizar é preciso ter uma sociedade competente, responsável, comprometida os valores de equidade de justiça social, e que não caia na tentação fácil do populismo e do messianismo político, é uma tarefa de longo prazo, e que pode não chegar a bom termo, mas não há outro caminho a seguir a não ser este.

## 6.1. ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas de mobilização são aquelas que partem do princípio de que só através da participação e do envolvimento das comunidades afetadas é que políticas sociais podem ser efetivamente implementadas.

Estas políticas são propostas por movimentos sociais, como o Movimento dos

Trabalhadores sem Terra e as Comunidades Eclesiais de Base, e podem ser observadas em documentos e pela ação de pessoas envolvidas com a área de saúde, educação, segurança, ação afirmativa, e outros. Fazem parte desta mesma linha de idéias os sistemas de orçamento participativo, implantados em várias prefeituras. Estas são também políticas de focalização, na medida em que procuram trazer benefícios e conquistar posições de poder para grupos sociais específicos, considerados especialmente carentes.

Por outro lado, as políticas sociais universais de terceira geração que tem como defensor José Pascoal Vaz (2000, p. 94) que;

Incluem a instituição de linhas oficiais de pobreza e o estabelecimento de metas para a sua redução; políticas universais de renda mínima para as populações mais carentes; a introdução de quotas raciais em escolas e serviços públicos, para a redução das desigualdades sociais; políticas de promoção automática nas escolas, para a redução da retenção escolar; e políticas de flexibilização do mercado de trabalho, para reduzir os custos indiretos do emprego e aumentar a inclusão de trabalhadores no setor formal da economia.

Por outro lado, políticas de metas e de mobilização não se excluem necessariamente por exemplo, as políticas de quotas raciais, ou de distribuição de terras, podem ser implementadas a partir das demandas de movimentos organizados: políticas de distribuição de recursos para populações de baixa renda podem ser implementadas através de organizações comunitárias, que assumem a responsabilidade por identificar os beneficiários e garantir que eles estão cumprindo as exigências correspondentes aos benefícios – enviando as crianças para escola, por exemplo, ou adquirindo algum ofício. Mas elas trazem consigo profundas diferenças de concepção em relação à natureza do sistema político, do papel do Estado e das organizações de mobilização, e sobre o peso relativo dos técnicos, que pensam em termos analíticos sobre o interesse comum, e pretendem agir de acordo com o princípio de delegação de poderes; das autoridades instituídas, cuja responsabilidade faz parte dos princípios da democracia representativa, e os militantes, que agem na defesa direta e cotidiana dos interesses e prioridades de seus companheiros, sem ver nisto contradição com os interesses mais gerais.

São estas visões de mundo que estão competindo pela definição da nova agenda social brasileira, e que deverão definir sua forma, sua filosofia e seu alcance, nos próximos anos.

## 6.2. CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A cidadania, em um de seus aspectos, traz em si a idéia do direito fundamental à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, entre outras garantias que o Estado deve assegurar.

Para que os direitos sociais possam ter efetiva implementação, mostra-se necessário que o Poder Executivo promova a elaboração e cumprimento das correspondentes políticas públicas, traçando estratégias de atuação na busca da efetivação de tais direitos.

O significado do termo na expressão política pública aproxima-se do sentido do termo *policy* na língua inglesa, fazendo referência a um programa ou curso de ação governamental ou referindo-se a um conjunto complexo de programas, procedimentos e regulamentações governamental-estatais concorrentes a um mesmo objetivo geral, quando utilizado no plural políticas, com o correspondente inglês *policies*.

O correspondente em português ao termo inglês *polity*, relativo aos aspectos estruturais e de longa duração da organização política e social e ao ordenamento jurídico institucional do Estado - também é política. E o mesmo termo é empregado com relação à esfera das negociações e disputas entre as forças sociais e disputas negociações político-partidárias nos diversos níveis de poder que se travam a respeito das funções e finalidades do Estado, significado que tem no termo *politics* seu correspondente na língua inglesa. As políticas públicas em sentido estrito comportam aspectos operacionais da ação governamental-estatal vinculados a objetivos sociais, incluindo o atendimento a demandas sociais específicas, que podem ser setoriais como por exemplo nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transportes, etc.

Para Eduardo Appio (2005,p.62) as políticas públicas podem ser conceituadas como:

Instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.

Continuando, Appio esclarece que as políticas públicas no Brasil se desenvolvem em duas frentes, quais sejam, políticas públicas de natureza social e de natureza econômica, ambas com um sentido complementar e uma finalidade comum, qual seja, de impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos.

Cláudia Maria da Costa Gonçalves (2006,p.69) analisa a possibilidade de se reivindicar direitos fundamentais sociais, diretamente a partir da dicção ou da normatividade constitucional, é matéria que desafia uma série de obstáculos. Dentre eles, ressaltam-se:

o Judiciário não é o gestor do orçamento geral das entidades federadas e, por conseguinte, em um só processo não se pode discutir e ter a visão global dos quadros de receitas e despesas públicas; por outro lado, o Judiciário, considerando-se o regime constitucional democrático - pluralista, não pode, em igual medida, ser o idealizador solitário das políticas sociais.

A isso cabe agregar, em suma, que a função judicante não tem competência para, de maneira ampla, definir o conjunto das políticas públicas, mas se o Judiciário não pode formular e executar políticas sociais, pode, contudo, controlá-las sob o prisma constitucional, especialmente no que tange ao núcleo dos direitos fundamentais.

É dizer-se: alguns direitos fundamentais sociais podem ser reivindicados em juízo, sem que isso afronte qualquer estrutura de competência constitucional ou cerceie os pilares da democracia pluralista.

Questiona-se, portanto, até que ponto, depois de esgotadas outras instâncias de natureza política e administrativa, pode-se buscar a tutela jurisdicional visando a implementação dos direitos sociais, sem que a intervenção do Poder Judiciário neste campo venha a se caracterizar como afronta à divisão e independência dos poderes que constituem o Estado democrático de direito.

Como se percebe, mostra-se profundamente relevante a discussão no que diz respeito à elaboração e à exigência do cumprimento das políticas públicas que visam garantir a efetividade dos direitos sociais, assegurando a todos a concretização da cidadania.

### 6.3. ELABORAÇÃO E CUMPRIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na busca da defesa e, mais do que isso, da construção de um legítimo Estado Democrático de Direito, mostra-se necessária uma atuação marcante e eficaz no que tange às discussões em torno das políticas públicas concernentes às áreas que são relevantes para a garantia da cidadania.

Dentro deste panorama, tal atuação deve se mostrar presente tanto no que diz respeito à formulação quanto na busca do efetivo cumprimento das políticas públicas constitucionais vinculativas.

A avaliação da políticas públicas é, ao mesmo tempo, um processo técnico e político, sujeito a disputas e a diferentes interpretações da realidade por parte dos atores sociais e grupos, categorias e classes. O próprio tema da avaliação de políticas públicas pode receber uma interpretação essencialmente política e uma avaliação negativa, como instrumental introduzido para reforçar as ações estatal governamentais e contribuindo para o processo de despolitização do Estado

Tal participação passa, em primeiro plano, pelo conhecimento da realidade de cada um dos Municípios, Estados e da União no que concerne ao atendimento aos direitos sociais, buscando, em conjunto com os Poderes Executivo e Legislativo, Conselhos de Gestão e sociedade civil organizada, definir prioridades a fim de que eventuais falhas nesse atendimento sejam devidamente corrigidas, indicando a melhor forma de fazer com que os orçamentos públicos contemplem recursos suficientes para tanto.

Neste ponto, devemos investigar quais os instrumentos que podem ser colocados à disposição do operador do direito para que, de maneira eficaz, possa atuar no campo dos debates e formulação das políticas públicas, gerando instrumentos capazes de ensejar, na hipótese de descumprimento, a busca da tutela jurisdicional dos direitos sociais.

Mostra-se importante observar que o campo de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo no que tange ao cumprimento das políticas públicas é bastante amplo, sobretudo diante

do fato de que o orçamento, atualmente, não possui natureza impositiva.

Tradicionalmente, o próprio Poder Executivo, por meio do planejamento de suas estratégias de atuação, é quem elabora as políticas públicas, ele muito tem se auxiliado das atividades dos chamados Conselhos de Gestão no que diz respeito à elaboração das políticas públicas, sobretudo nas áreas da saúde, crianças e adolescentes, educação e assistência social.

Tais Conselhos, que contam com a participação de diversos segmentos da sociedade, tais como: entidades de classe, associações, clubes de serviço, etc., contribuem para o diagnóstico das prioridades do ente público nas áreas correspondentes aos direitos sociais, formulando projetos, encaminhando sugestões e requerimentos ao Poder Executivo no sentido de que sejam implementados.

A sociedade civil organizada, em especial as instituições que atuam no chamado “terceiro setor”, também colaboram no encaminhamento de diversas questões inerentes aos direitos sociais, promovendo gestões a respeito do tema junto aos órgãos do Poder Executivo e demonstrando quais as prioridades a serem implementadas em suas respectivas áreas de atuação.

É importante notar que no campo das políticas públicas a questão orçamentária revela-se como de especial relevância posto que todo e qualquer projeto a ser desenvolvido pela Administração demanda investimento.

Neste ponto, vale acentuar a necessidade de que todos os envolvidos na elaboração e cumprimento das políticas públicas tenham como ponto de partida o conhecimento da forma pela qual o orçamento é elaborado e executado.

É de extrema importância compreender o papel da Lei do Orçamento Anual (LOA), do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) posto que desempenham função relevante na definição e priorização das ações governamentais.

Sem a correta compreensão do funcionamento do ciclo orçamentário toda e qualquer discussão em torno da elaboração e cumprimento das políticas públicas tende a se revelar absolutamente inócua, posto que dificilmente serão implementadas sem recursos para tanto.

## **7. DETERMINANTES IMEDIATOS DA POBREZA**

---

A importância da escassez de recursos na determinação da pobreza brasileira é avaliada, a seguir, a partir de três critérios: a comparação do Brasil com o resto do mundo, a análise da estrutura da renda média do país e, finalmente, o exame do padrão de consumo médio da família brasileira.

Ao analisarmos, de forma exaustiva e a partir de diversos critérios, esse aspecto da determinação da pobreza, pretendemos demonstrar que a pobreza no Brasil não deve ser associada prioritariamente à escassez, absoluta ou relativa, de recursos.

Em primeiro lugar, contrastamos a renda per capita e o grau de pobreza no Brasil com os demais países do mundo. Esta comparação nos permite verificar se o grau de pobreza no Brasil é mais elevado do que o que se encontra em países com renda per capita similar.

Podemos decompor o grau de pobreza em duas dimensões: (a) a baixa renda per capita brasileira e (b) o elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos existentes no Brasil.

A primeira dimensão, dada pelo grau de pobreza médio dos países com nível de renda per capita similar à brasileira, está associada ao baixo valor da renda per capita em relação aos países mais ricos do mundo. A segunda dimensão resulta da diferença entre o grau de pobreza brasileiro e o dos demais países com renda similar à brasileira.

Em segundo lugar, comparamos a renda per capita brasileira com a linha de pobreza nacional. Na medida em que a renda média brasileira é significativamente superior à linha de pobreza, podemos associar a intensidade da pobreza à concentração de renda.

Em terceiro lugar, descrevemos brevemente o padrão de consumo das famílias brasileiras com renda per capita em torno da média nacional. Na medida em que o padrão de consumo dessas famílias é satisfatório, obtemos uma demonstração adicional de que a pobreza no



Brasil é sobretudo um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez.

O principal objetivo desse exercício é demonstrar que uma divisão mais equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante sobre a pobreza em um país que dispõe de uma renda per capita bastante superior à sua linha de pobreza.

## 7.1. INCLUSÃO SOCIAL

A inclusão social dos pobres, enquanto estratégia de redução da pobreza, surge da análise dos processos institucionais, sociais e políticos que geram políticas que são mais ou menos favoráveis aos pobres, e inclui, entre outros: uma administração pública que presta contas, que está acessível e que é sensível a todos, inclusive os pobres; acesso dos pobres às instituições do mercado formal; eliminação da exclusão social e de outras barreiras a grupos especificamente prejudicados; e participação efetiva dos pobres na definição e na implementação de políticas públicas.

No Brasil, os mecanismos de exclusão dos pobres costumam ser sutis e implícitos e normalmente não se baseiam em uma discriminação aberta. O acesso a instituições formais, tais como contratos formais de trabalho, títulos formais de propriedade da terra e serviços urbanos formais é vital para se melhorar as condições de vida dos pobres. Entretanto, o acesso a essas instituições formais frequentemente não está aberto à maioria dos pobres por causa dos altos padrões e custos regulatórios.

A melhoria do acesso a essas instituições formais constitui uma estratégia básica de estímulo à inclusão social. Portanto, o desenvolvimento de uma política ativa e explícita voltada para o mercado informal de trabalho e de habitação constitui uma alta prioridade.

A inclusão social dos pobres e sua representação e participação nos processos de tomada de decisão são dimensões importantes da redução de pobreza. Em primeiro lugar, a participação pode melhorar a qualidade de um dado programa ou projeto. A participação é

fundamental para se poder conhecer as demandas dos pobres. É por isso que processos participativos, destinados a escolher prioridades, são tão importantes para se poder assegurar políticas sociais que atendam às necessidades dos beneficiários. Ela pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas, tais como: Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente.

Em segundo lugar, uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar além do que a intervenção específica poderia fazer.

## 7.2. ACESSO À JUSTIÇA

A tomada de consciência da sociedade, em relação a seus direitos, é condição primordial para a efetivação dos mesmos, visto que quando grupos sociais estão unidos, eles se percebem mais fortes para adquirirem o almejado.

O Estado mostra de maneira formal que esses direitos existem, mas o que deve acontecer é uma mudança de mentalidade no próprio Judiciário, responsável pela eficácia desses direitos, que o Direito deixe de ser usado como instrumento de poder e passe a agir da maneira a qual foi criado, que este não seja classista, segregador ou excludente, mas sim, igualitário.

Quais as possibilidades quanto à exigência do cumprimento das políticas públicas constitucionais vinculativas? É preciso que o Administrador tenha sempre presente a possibilidade de que, caso não cumpra o dever constitucional a que está obrigado, o Poder Judiciário poderá ser acionado a fim de que sejam tutelados os direitos sociais de forma efetiva.

Para o ilustre Miguel Reale (1999, p.213):

os conflitos das relações sociais exigem cada vez mais os aparatos estatais para solução dos litígios, pois inúmeros são os obstáculos que se interpõem, impedindo ou dificultando o acesso igualitário de todos à justiça.

Somente contando com um Poder Judiciário aberto à discussão do tema concernente

ao cumprimento das políticas públicas estas ganharão a possibilidade de serem efetivamente implementadas. Caso o Poder Judiciário se feche para as grandes questões envolvendo o assunto em pauta, o Administrador ineficiente ver-se-á em situação bastante tranquila, deitando-se sobre o confortável argumento de que o cumprimento dos direitos sociais encontra-se sujeito à discricionariedade de seu poder, cabendo a ele (Administrador) decidir sobre a conveniência e oportunidade da implementação da correspondente política pública.

Ao Poder Judiciário cabe, assim, demonstrar até que ponto a sociedade poderá vê-lo como autêntico sustentáculo do Estado Democrático de Direito, jamais deixando de se debruçar sobre os temas mais relevantes do País, garantindo ao cidadão o acesso aos direitos que lhe são assegurados pelo ordenamento jurídico, sobretudo aqueles que possuem lastro constitucional.

Ocorre que, tomando como ponto de partida o fato de que a efetiva implementação dos direitos sociais demanda a elaboração e o cumprimento de políticas públicas e, além disso, a circunstância de que a previsão orçamentária de recursos para tanto se revela absolutamente imprescindível, mostra-se necessária a discussão em torno da possibilidade do Chefe do Poder Executivo ser compelido, por força de decisão judicial, a dar cumprimento às políticas públicas constitucionais vinculativas.

---

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

As situações relacionadas à pobreza e à exclusão não constituem um bem, algo que se deseje de modo espontâneo. Intuitivamente, não é algo que se queira para si ou para outra pessoa, havendo alternativas dignas, pois, sabemos, ou ao menos intuimos, que a escassez de recursos a ela inerente não permite o acesso a numerosos bens imprescindíveis à sobrevivência pessoal e em sociedade ou valorizados socialmente como necessários para manter o respeito como pessoa frente aos outros.

Dentre os bens imprescindíveis à subsistência elencam-se não somente aqueles necessários à própria existência física no mundo, mas também os necessários a que o ser humano possa ser reconhecido como uma pessoa, com direitos e com deveres face aos demais na comunidade, que tenha a possibilidade de, sempre que quiser, participar ativamente na conformação e confirmação das regras que governam a todos.

O caso brasileiro bem reflete as consequências da pobreza no acesso e no exercício de direitos fundamentais. Como líder “ às avessas “ no processo de distribuição de renda no mundo, campeão da concentração da renda nas mãos de poucos, o Estado brasileiro distribui mais da metade de sua população, doenças, ausência de moradia, educação insuficiente que não permite trespassar a barreira do analfabetismo funcional, desemprego e desagregação cultural.

Largos extratos da população sofrem não somente a ausência do Estado, mas a omissão ativa, que privilegia parcelas reduzidas e aquinhoadas da sociedade, caracterizando verdadeira violação dos direitos humanos, em franca oposição aos fins legitimadores da razão de constituição e de existência do Estado.

A Constituição de 1988 estatui entre os objetivos da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais (art 3º, III, da CF). Para tanto, releva-se o papel do Estado como garantidor de prestações

positivas de natureza material, aptas a concretizar a dignidade de qualquer ser humano nos patamares mínimos de sobrevivência.

Porém, o dever do Estado de erradicar a pobreza, além de ser um dos objetivos da República Federativa do Brasil, constitui um direito subjetivo público de todos os que vivem em condições humanas degradantes. Para tanto, o Poder Público deve se valer de políticas públicas para garantia do mínimo existencial, direito este, que consiste no núcleo material do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Importa explicitar que a desigualdade econômica grave e a destituição que lhe é correlata cerceiam o acesso material aos direitos fundamentais da pessoa, garantidos formalmente pelos instrumentos de proteção de direitos assegurado na Constituição Federal e pelas leis e regulamentos infraconstitucionais.

A situação de pobreza viola, a um só tempo, os direitos civis e políticos, assim como os econômicos, sociais e culturais. A pessoa destituída de recursos, que se encontra além do estado de vulnerabilidade ou de precariedade não tem elementos próprios e meios para dar início ao exercício de seus direitos fundamentais e, muitas vezes, sequer sabe de sua existência enquanto tal. Por isso, o pobre, expressão adjetiva que se substantivou, é vítima de numerosas violações de direitos humanos e sequer se dá conta disso, sobretudo quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Por fim, resta ao Estado a obrigação de dar a todas as pessoas acesso e meios de exercício dos direitos, e com especial ênfase dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal, fazendo cumprir as garantias constitucionais, assim como desenvolver e implementar políticas públicas sociais e econômicas para todos.

## REFERÊNCIAS

---

ALMEIDA, João, **Exclusão Social**. Oeiras: Celta Editora, 1992.

APPIO, Eduardo. **A ação civil pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

BAVA, Silvio C. **Políticas e programas de combate à pobreza urbana no Brasil: experiências e impactos**. São Paulo, SP. 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo. Saraiva, 2009.

BARROS, Ricardo P. de; FIRPO, Sergio. **Uma análise dos determinantes da pobreza, escolaridade e mortalidade infantil com base em informações municipais**. Rio de Janeiro, RJ. 1999.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 9. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade**. Ser Social: Brasília, 2003.

FERREIRA, Francisco H.G.; LANJOUW, Peter, NERI, Marcelo. **Os pobres urbanos no Brasil em 1996: um novo perfil de pobreza baseado em dados da PPC, da PNAD e do Censo**. 1998.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria Geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Atlas. 2007.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais: releitura de uma Constituição dirigente**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

GRACIANO, Maria Inês Gândara; WADA, Neli Maria Paschoarelli. **Pobreza: conceitos e indicadores sociais**. Serviço Social e Realidade: Franca, 1993.

LIMA JR. Jayme Benvenuto. **O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade. Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: desafios do Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

LUÑO, Antônio Enrique Perez. **Los derechos fundamentales**. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2004.

MARX, Ivan Cláudio. **Sociedade civil e sociedade civil organizada: o ser e o agir**. Teresina: Jus Navigandi, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** 11.ed. São Paulo:Atlas. 2010.

MÜLLER, Friedrich. **Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema**

**democrático?. Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: desafios do Direito Constitucional Internacional.** São Paulo:Max Limonad, 2002.

NERI, Marcelo. **Uma nota sobre a sensibilidade da pobreza ao crescimento, em diversos estados brasileiros.** Rio de Janeiro, RJ.

NOGUEIRA, Maria Veralucia Leite. **Uma representação conceitual da pobreza.** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, 1991.

REALE, Miguel. **O Estado Democrático de Direito e os Conflitos de Ideologias.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RIBEIRO, Ana Clara T. **Intervenções urbanas, democracia e oportunidade: dois estudos de caso.** Rio de Janeiro: Fase, 2000.

ROCHA, Sonia. **Targeting at the poor** - issues concerning social programs in Brazil. Focalizando os pobres – questões relacionadas com os programas sociais no Brasil 1998.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; MOTTA, Diana Meirelles da; MORAIS, Maria da Piedade. **A atuação governamental sobre o urbano no Brasil atual e seu impacto sobre as condições de pobreza da população: uma discussão introdutória.** IPEA. 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

STEIN, Rosa Helena. **Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais.** Brasília: Ser Social, 2006. V. 01.

VAZ, José Pascoal. Desigualdade social e pobreza no Brasil, 1940-2000. **Leopoldanum** – Revista de Estudos e Comunicação da Universidade.