

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO – UNAERP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA

WENDY LUIZA PASSOS LEITE

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
INSTRUMENTOS PARA INCLUSÃO SOCIAL E CONCREÇÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CIDADANIA

RIBEIRÃO PRETO
2024

WENDY LUIZA PASSOS LEITE

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA:
INSTRUMENTOS PARA INCLUSÃO SOCIAL E CONCREÇÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CIDADANIA

Dissertação apresentada à Universidade de
Ribeirão Preto – UNAERP, como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva



RIBEIRÃO PRETO
2024

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

LEITE, Wendy Luiza Passos, 1983-

L533 Políticas Públicas de Transferência de Renda: instrumentos para
inclusão social e concreção de direitos fundamentais da cidadania /
Wendy Luiza Passos Leite. - Ribeirão Preto, 2024.
202 f.: il. color.

Orientador: Prof.º Dr.º Juvêncio Borges Silva.
Coorientador: Prof.º Dr.º Ricardo dos Reis Silveira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP,
Direito (Mestrado/Doutorado), 2024.

1. Políticas Públicas de Transferência de Renda. 2. Inclusão
Social. 3. Bolsa Família. 4. Concreção de Direitos
Fundamentais. 5. Cidadania. II. Título.

CDD 341.2

WENDY LUIZA PASSOS LEITE

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: INSTRUMENTOS
PARA INCLUSÃO SOCIAL E CONCREÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA
CIDADANIA**


Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 04 de julho de 2024

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA


Documento assinado digitalmente
 **JUVENCIO BORGES SILVA**
Data: 11/07/2024 18:07:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva
Presidente/Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

RICARDO DOS REIS
SILVEIRA:036661166
63

Assinado de forma digital por
RICARDO DOS REIS
SILVEIRA:03666116663
Dados: 2024.07.12 10:58:28 -03'00'

Prof. Dr. Ricardo dos Reis Silveira
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Documento assinado digitalmente
 **ROSANGELA ANGELIN**
Data: 22/07/2024 12:29:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Rosângela Angelin
Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI

RIBEIRÃO PRETO
2024

Dedico esse trabalho às crianças e adolescentes carentes que enfrentarão o mundo de forma desumana e todos aqueles que sofrem as barbáries provocadas pela brutal desigualdade social e estão relegados à inexistência humana para que todos alcancem o desenvolvimento humano, a cidadania plena e uma vida mais digna.

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de desenvolver esse trabalho e de alguma forma contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária.

Aos meus pais, meus filhos, à toda minha família e amigos, e em especial, ao meu esposo, que muito me apoiou.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva, sem o qual esse estudo dificilmente teria se consolidado.

É como homens que os oprimidos têm de lutar e não como “coisas”. É precisamente porque reduzidos a quase “coisas” na relação de opressão em que estão, que se encontram destruídos. Para reconstruir-se é importante que ultrapassem o Estado de quase “coisas”. Não podem comparecer à luta como quase “coisas”, para depois serem homens. (Paulo Freire)

RESUMO

A presente dissertação eminentemente exploratório bibliográfico, orientada pelo método analítico-dedutivo teve como foco os programas de transferência de renda no Brasil. O estudo buscou averiguar se esses programas são eficientes para retirar a população brasileira da linha da pobreza e contribuir para trazer aos necessitados concreção da cidadania e dos direitos fundamentais sociais garantindo-lhes o mínimo existencial, principalmente a alimentação. Essa é um direito essencial, imanente, para assegurar a vida, além de ser pressuposto para permitir que o indivíduo alcance os demais direitos. Também foi evidenciada a enorme concentração de renda existente no Brasil e os mecanismos utilizados pela elite para manter as desigualdades econômicas, sociais e políticas. Foi exposto que as desigualdades geram a precarização das relações humanas, contribuindo para excluir alguns segmentos sociais da participação plena na sociedade, além de banir certos grupos do plano da existência digna, negando a diversos seres humanos oportunidades de manifestarem vontades e desenvolver-se como pessoa. Nesse contexto, restou evidente a necessidade crucial da intervenção do Estado, seguindo o paradigma do Estado Democrático de Direito para atuar mediante as políticas públicas de transferência de renda e equalizar as diferenças sociais, cumprindo os objetivos e os princípios fundamentais descritos na Constituição da República de 1988. E com isso, o intuito é promover o desenvolvimento humano, a emancipação e a concreção da cidadania e dos direitos humanos fundamentais sociais. Este trabalho também aborda a possibilidade de as políticas públicas serem submetidas ao Poder Judiciário quando ofendidos ou negados direitos fundamentais e reforça que a defesa pode ser pleiteada individualmente ou coletivamente, incitando a mudança de mentalidade jurídica da interindividualidade para transindividualidade, ampliando o acesso à justiça para efetivação de direitos. Por fim, conclui-se que a forma como as políticas de transferências de renda atualmente é praticada pode não ser suficiente para atingir os objetivos proposto nesse trabalho, carecendo de adequações para ser mais efetivas para proporcionar maior ganho na seara da cidadania e permitir maior liberdade emancipatória aos brasileiros em condições de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Transferência de Renda; Inclusão Social; Bolsa Família; Estado Democrático de Direito; Concreção de Direitos Fundamentais Sociais; Cidadania.

ABSTRACT

This eminently exploratory bibliographical dissertation, guided by the analytical-deductive method, focused on income transfer programs in Brazil. The study sought to determine whether these programs are efficient in removing the Brazilian population from the poverty line and contributing to bringing citizenship and fundamental social rights to those in need, guaranteeing them the existential minimum, especially food. This is an essential, immanent right to ensure life, in addition to being a prerequisite for allowing the individual to achieve other rights. The enormous concentration of income in Brazil and the mechanisms used by the elite to maintain economic, social, and political inequalities were also highlighted. It was exposed that inequalities generate the precariousness of human relationships, contributing to excluding some social segments from full participation in society, in addition to banishing certain groups from the plane of dignified existence, denying various human beings opportunities to express their desires and develop as a person. In this context, the crucial need for State intervention remained evident, following the paradigm of the Democratic Rule of Law to act through public income transfer policies and equalize social differences, fulfilling the objectives and fundamental principles described in the Constitution of the Republic of 1988. And with this, the aim is to promote human development, emancipation, and the realization of citizenship and fundamental social human rights. This work also addresses the possibility of public policies being submitted to the Judiciary when fundamental rights are offended or denied and reinforces that the defense can be claimed individually or collectively, encouraging a change in legal mentality from inter-individuality to trans-individuality, expanding access to justice for enforcement of rights. Finally, it is concluded that the way in which income transfer policies are currently practiced may not be sufficient to achieve the objectives proposed in this work, lacking adjustments to be more effective in providing greater gains in the area of citizenship and allowing greater freedom emancipatory approach to Brazilians in vulnerable conditions.

Keywords: Public Income Transfer Policies; Social Inclusion; Bolsa Família; Democratic State; Implementation of Fundamental Social Rights; Citizenship.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Desigualdade Global de Renda e de Riqueza – 2021	20
Gráfico 2 – Taxa de Pobreza anual no Brasil – Dados Subnacionais sobre Pobreza e Desigualdade (SPID) do Banco Mundial.....	31
Gráfico 3 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar – Prevalência de desnutrição - (%) Mundial - (média de 3 anos).....	33
Gráfico 4 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar – Prevalência de Insegurança Alimentar Grave (%) Mundial – (média de 3 anos).....	35
Gráfico 5 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar – Prevalência de desnutrição - (%) no Brasil – (média de 3 anos)	35
Gráfico 6 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar – Prevalência de Insegurança Alimentar Grave (%) no Brasil - (média de 3 anos).....	36
Gráfico 7 – Disponibilidade de alimentos no Brasil – Fornecimento médio de proteína (gramas/pessoa/dia) – média 3 anos.....	37
Gráfico 8 – Disponibilidade de alimentos no Brasil – Suficiência do fornecimento médio de energia alimentar (%) – média 3 anos.....	37
Gráfico 9 – Evolução do Produto Interno Bruto “per capita” no Brasil (PPC – 2011)	38
Gráfico 10 – Evolução dos recursos orçamentários no processo de unificação dos Programas de Transferências de Renda Condicionadas.....	84
Gráfico 11 – Panorama dos benefícios do Bolsa Família – Março 2024	95
Gráfico 12 – Informações Demográficas no Brasil – População no Geral e População em Extrema Pobreza.....	96
Gráfico 13 – Cadastro Único (CadÚnico) – Quantitativo de famílias e pessoas cadastradas.....	98
Gráfico 14 – Beneficiários do Benefícios de Prestação Continuada (BPC)	99
Gráfico 15 – Auxílio Emergencial 2020 – pessoas elegíveis e valores de repasses	103
Gráfico 16 – IDH do Brasil – 1990 – 2021 – série histórica	109
Gráfico 17 – Comparação IDH entre Brasil, Mundo, Argentina e Uruguai – 1990 a 2021...	110
Gráfico 18 – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade 2010 a 2021...	112
Gráfico 19 – IDH-M Brasil (Educação Longevidade e renda) – 2012 a 2021.....	114

Gráfico 20 – Esperança de vida ao nascer – Brasil – Ano de Edição da projeção 2018.....	115
Gráfico 21 – População residente no Brasil (Pirâmide Etária) – Segundo sexo e grupo de idade.....	117
Gráfico 22 – Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 5 anos ou mais – Brasil (2001 a 2015)..	120
Gráfico 23 – Taxa de Analfabetismo (2016 a 2022) – Brasil (2016 a 2022)	121
Gráfico 24 – Pessoas de 25 a 64 anos de idade e mais de 8 anos de estudo – Brasil (2004 a 2015).....	122
Gráfico 25 – Pessoas de 25 a 64 anos de idade e menos de 8 anos de estudo – Brasil (2004 a 2015).....	122
Gráfico 26 – Renda Nacional Bruta “per capita” Brasil (1990 – 2021).....	126
Gráfico 27 – Produto Interno Bruto (PIB) “per capita” – Brasil (2000 – 2021).....	127
Gráfico 28 – IDH da Suíça – 1990 – 2022 – série histórica	131
Gráfico 29 – IDH do Brasil – 1990 – 2022 – série histórica	132
Lista 1 – Lista de Classificação do IDH países da América Latina e Caribe	
Ranking – 2021.....	108
Mapa 1 – Atlas Subnacional Global da Pobreza (GSAP).....	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica – referência 2010 – série histórica.....	24
Tabela 2 – Proporção da População vivendo abaixo da linha da pobreza.....	28
Tabela 3 – Proporção da População vivendo abaixo da linha da pobreza internacional.....	31
Tabela 4 – IDH Brasil e seus pilares – série histórica 1990 a 2021	111
Tabela 5 – Taxa de Escolarização por grupo de idade – Brasil (2016 a 2022)	123
Tabela 6 – Taxa de Escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade por grupo de idade. Brasil (1998 a 2009).....	124
Tabela 7 – Rendimento médio mensal real – 2004 a 2015.....	128

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
AI – 5	Ato Institucional n.º 5
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Atlas Brasil	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
BACEN	Banco Central do Brasil
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadBes	Cadastro Nacional de Beneficiários
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COVID-19	Corona Vírus Disease 2019 ou Doença do Coronavírus 2019
CR/88	Constituição da República de 1988
FAO	Organização das Nações Unidas para alimentação e Agricultura
FIB	Felicidade Interna Bruta
FJP	Fundação João Pinheiro
FNB	Felicidade Nacional Bruta
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GSAP	Atlas Subnacional Global da Pobreza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de pobreza Multidimensional
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MEI	Microempreendedor Individual
OCDE	Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA	Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação
PBE	Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia da Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAD Contínua	PNADC Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Paridade do Poder de Compra
PPP	Paridade do Poder de Compra Internacional
RBC	Renda Básica de Cidadania
RBU	Renda Básica Universal
RNB	Renda Nacional Bruta
SLP	Sistema de Levantamento de Preços
SPID	Dados Subnacionais sobre Pobreza e Desigualdade
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 AS DESIGUALDADES NO MUNDO E NO BRASIL.....	18
2.1 AS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS NO BRASIL – UM OLHAR MAIS ATENTO.....	27
2.2 ARGUMENTOS UTILIZADOS PELA ELITE PARA JUSTIFICAR E LEGITIMAR A DESIGUALDADE SOCIAL E DE RIQUEZA.....	39
2.2.1 Crença Do Crescimento Econômico.....	41
2.2.2 Crença Do Consumo Crescente.....	43
2.2.3 A Crença Da “Naturalidade” Da Desigualdade Social.....	46
2.2.4 A Crença Na Rivalidade Como Requisito Basilar Para Manutenção Da Ordem Social.....	49
2.3 A LÓGICA DO PENSAMENTO COLONIAL E AS LINHAS CARTOGRÁFICAS “ABISSAIS”.....	52
2.4 O BRASIL NO CONTEXTO DA DESIGUALDADE.....	56
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL.....	67
3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DO ESTADO.....	67
3.2 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	78
3.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	80
3.3.1 Histórico Dos Programas De Transferência De Renda.....	80
3.3.2 O Bolsa Família Atual.....	89
4 IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	94
4.1 OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E SEUS REFLEXOS EM 20 ANOS.....	104
4.1.1 IDH – Pilar Saúde Ou Longevidade.....	115
4.1.2 IDH – Pilar Educação.....	119

4.1.3 IDH – Pilar Renda.....	126
4.2 O DESENVOLVIMENTO HUMANO COMO LIBERDADE.....	130
5 A CIDADANIA NO BRASIL.....	137
5.1 DEFINIÇÃO DE CIDADANIA.....	144
5.2 DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA NO BRASIL.....	147
5.3 ALGUNS CAMINHOS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA.....	152
5.3.1 O Resgate Do Espaço Público.....	152
5.3.2 A Construção De Uma Democracia Participativa Através De Processos Comunicativos Com Vistas À Formação Do Consenso.....	154
5.3.3 Atuação Consistente Do Estado Como Intermediário Entre O Mercado E A Sociedade Com O Objetivo De Tornar Efetivos Os Direitos Sociais Mitigando As Consequências Da Exploração Capitalista.....	156
5.3.4 A Mudança De Mentalidade E Atuação Jurídica Que Possa Ir Da Interindividualidade À Transindividualidade.....	157
5.4 RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E DESIGUALDADE.....	163
5.5 A CONCREÇÃO DA CIDADANIA PROMOVIDA PELA TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	166
5.6 A CONSTITUIÇÃO, A TRANSFERÊNCIA DE RENDA, OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS E CIDADANIA.....	171
6 CONCLUSÃO.....	177
REFERÊNCIAS.....	194

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente estudo são as políticas públicas de transferência de renda e os instrumentos de inclusão social e concreção de cidadania da população brasileira, sobretudo, a economicamente desfavorecida.

O trabalho analisará a estrutura da sociedade brasileira observando as desigualdades sociais, econômicas e políticas e as oportunidades de inclusão e emancipação humana e social.

Examinará a questão da fome endêmica, segurança alimentar e a quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil. Também retratará os índices de concentração de riqueza e de desenvolvimento humano e fará uma comparação desses índices no Brasil e no mundo.

A pesquisa buscará investigar como os paradigmas postos na sociedade contemporânea determinam quem são os personagens que estarão incluídos e quem está à margem do sistema.

A história é contada pela ótica do dominador. Portanto, a versão predominante que irá prevalecer na linha histórica é a dele. Os povos subjugados historicamente são violentamente extirpados dos seus territórios, de suas culturas, de suas liberdades, entre outros.

Será estudada a estrutura do pensamento moderno ocidental para compreender como as falsas crenças difundidas pela elite capitalista influenciam o comportamento da grande massa e os seus reflexos. Além disso serão observados os mecanismos para a construção do pensamento “pós-abissal” na concepção do autor Boaventura de Sousa Santos e os meios para atingir a emancipação social e desenvolvimento humano conforme preconizado por Amartya Sen (2010).

Também serão investigados os meandros para construção da cidadania plena conforme concebida por José Murilo de Carvalho e os meios para os integrantes da sociedade brasileira alcançarem-na de acordo com as proposições de Juvêncio Borges Silva.

A pesquisa também aferirá em que medida o Estado Democrático de Direito sofre influência do Estado Social e qual a vinculação da Constituição da República de 1988 aos direitos sociais. E ainda qual o comprometimento desses paradigmas estatais com as políticas públicas sociais e de transferência de renda.

O objeto central deste estudo são as políticas públicas de transferência de renda e a avaliação da importância dos principais programas de transferência de renda na vida da população carente, e como tais programas contribuem para a inclusão social e para o exercício da cidadania.

Será parte integrante da pesquisa a abordagem sobre a relevância dos programas do Governo Federal de transferência de renda frente a histórica necessidade de distribuição de renda em nosso país e a situação vigente. Sobretudo no cenário da pandemia que tornou mais grave a pobreza extrema e a crise social no país.

Diante do referido cenário é premente a necessidade de adoção e ou manutenção de políticas públicas pelo Governo, tema que também será estudado. Compreender e revelar como funcionam as políticas públicas no Brasil é importante para clarear os caminhos trilhados e possibilitar a visualização de possíveis direcionamentos.

Serão averiguados se os programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família (Lei 14.601/2023) e o Benefício de Prestação Continuada (garantido pelo artigo 203 inciso V da CR/88 e Lei 8.742/93), representam políticas públicas efetivas para retirar os vulneráveis da extrema pobreza e conferir-lhes dignidade humana, desenvolvimento humano, emancipação e concreção da cidadania.

Buscar-se-á examinar os impactos socioeconômicos que os recursos dos programas de transferência de renda do Governo geraram na sociedade brasileira nos últimos 20 anos e se são efetivos para promover a redução das desigualdades sociais, a inclusão social, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, pois de nada adianta ser beneficiário e detentor de direitos, se não os realizam de fato.

Para isso serão analisados os índices de desenvolvimento econômico (IDH) e seus pilares da saúde (longevidade), educação e renda, observada a evolução deles nas últimas duas décadas. Será realizado um paralelo desses índices e a liberdade de desenvolvimento humano potencialmente alcançável, conforme preconizado por Amartya Sen (2010).

Esse trabalho buscará responder aos seguintes questionamentos: Por que existem pessoas tão absurdamente ricas, enquanto outras são tão miseráveis? Por que ainda existem pessoas passando fome no Brasil atualmente, quando se tem programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada do LOAS? A existência dos seres humanos é um valor supremo a ser defendido pelo Estado e pelo Direito, sobrepondo a defesa dos valores patrimoniais e econômicos do capitalismo?

A importância desse trabalho está em discutir as políticas públicas de transferência de renda e os impactos dos programas decorrentes dessas políticas na vida dos brasileiros. É fundamental analisar nesse estudo se esses programas são eficientes para retirar a população

brasileira da linha da pobreza e contribuir para trazer aos necessitados concreção da cidadania e dos direitos fundamentais sociais garantindo-lhes o mínimo existencial, principalmente a alimentação. Essa é um direito essencial, imanente, para assegurar a vida, além de ser pressuposto para permitir que o indivíduo alcance os demais direitos.

Este estudo também aborda a judicialização das políticas públicas quando ofendidos ou negados direitos fundamentais e defende que o pleito delas pode ser feito de forma individual ou coletiva favorecendo a efetivação de direitos. Também estimula a mudança de mentalidade jurídica da interindividualidade para transindividualidade como forma de ampliação do acesso à justiça.

O tema está intimamente relacionado à área de concentração do Programa de pesquisa pois trata das políticas públicas de transferência de renda como meio de garantia de direitos fundamentais sociais e cidadania à coletividade, principalmente a mais carente. Além do mais, discute a possibilidade do pleito desses direitos fundamentais, de forma individual ou coletiva, perante o Poder Judiciário, e inclusive,

Trata-se de temas complexos e amplamente estudados, portanto, não existe a pretensão de esgotá-los nesse trabalho, apenas de correlacioná-los para tentar encontrar denominadores comuns onde possa existir alguma intervenção no intuito de trazer melhorias principalmente ao povo brasileiro.

O presente estudo é eminentemente exploratório bibliográfico, orientado pelo método analítico dedutivo, com o intuito de explorar o tema de distribuição e riquezas no Brasil, e as políticas públicas praticadas para minimizar seus impactos além de analisar as implicações desses fenômenos principalmente no mundo jurídico e sociológico frente ao paradigma do Estado Democrático de Direito.

2 AS DESIGUALDADES NO MUNDO E NO BRASIL

Estudar políticas públicas de transferência de renda, repartição de riqueza entre outros assuntos correlatos, requer primeiramente a compreensão dos motivos que levam a adoção desse tipo de política e da necessidade de repartição de renda.

Transferir renda pressupõe retirar de alguém para transmitir a outro. Assim como para repartir a riqueza presume-se a distribuição de recursos originários de alguns poucos titulares e ser repassado equitativamente a outros que nada detêm ou possui em quantidades ínfimas.

A transferência de renda e a repartição da riqueza é perfeitamente justificável diante de situações muitas vezes extremas, como por exemplo, a morte de milhares de pessoas pela fome, quando elas não têm condições mínimas de ter acesso aos alimentos para o próprio sustento ou de seus familiares.

Essas pessoas são reféns do contexto em que nasceram e perpetuam essa condição por falta de oportunidades na vida e assim repetem e reproduzem as condições sub-humanas às gerações presentes e futuras.

Esse contexto existe faz muito tempo, conforme observa Boaventura de Sousa Santos (2022) quando trata dos estudos descoloniais e pós-coloniais e as epistemologias do Sul. Portanto, as condições de nascimento e as consequências disso são reflexos das ideologias impostas pelo pensamento dominante e pelas classes privilegiadas que usufruem da maior parte da riqueza disponível no mundo.

Estudo do World Institute for Development Economics Research da Universidade das Nações Unidas em 2008 relatava que 1% de adultos mais ricos possuíam 40% dos bens globais no ano de 2000, e que os 10% mais ricos do mundo respondiam por 85% do total de riqueza do mundo. Enquanto a metade da população mundial situada na parte mais baixa possuía apenas 1% da riqueza global.¹

O Relatório de Desigualdades mundiais 2022² elaborado pelo World Inequality Lab (Laboratório das Desigualdades Mundiais) integrado pela Escola de Economia de Paris e codirigido pelo economista francês Thomas Piketty que se tornou figura de destaque

¹ James B. Davies, Susanna Sandstrom, Anthony Shorrocks e Edward N. Wolff, “The world distribution of household wealth”, Documento para Discussão n. 2008/03, World Institute for Development Economics Research, Universidade das Nações Unidas, fev. 2008.

² Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

internacional com a sua obra “O Capital no Século XXI”³, traz o panorama atual da distribuição de renda entre os países e dentro deles.

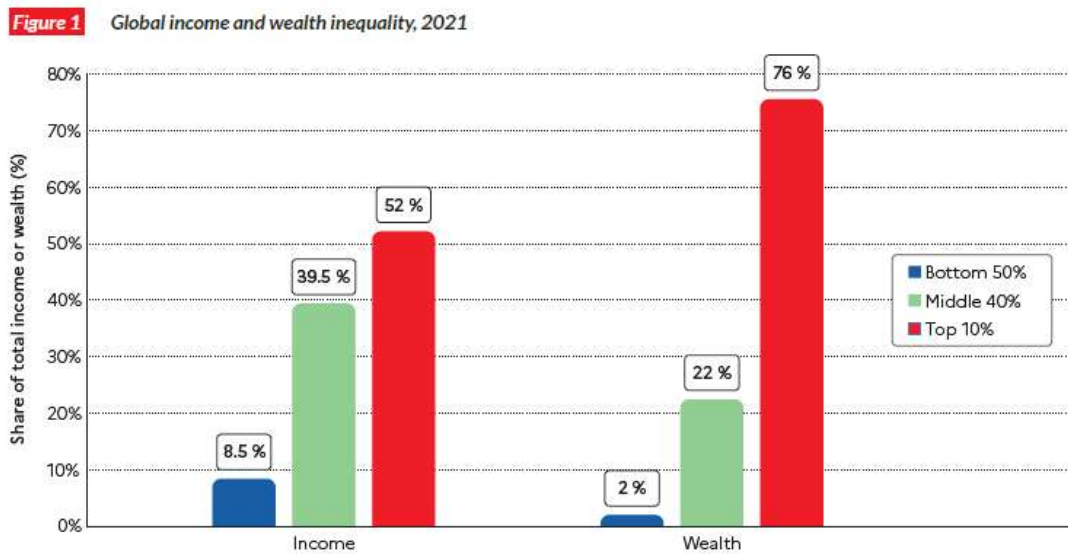
Os estudos de Piketty (2014) tem enfoque na disfunção entre renda oriunda do trabalho e renda advinda do capital, sendo que a primeira está diretamente relacionada aos salários enquanto a segunda diz respeito aos títulos de propriedade, independentemente de trabalho. (p. 238)

O mencionado Relatório recente destaca que os 10% mais ricos do mundo ganham 52% da renda global, enquanto os 50% mais pobres recebem apenas 8,5% do total em 2021. Embora as médias escondam disparidades tanto entre quanto dentro dos países, a distribuição mencionada significa dizer que em média, um indivíduo adulto do topo dos 10% da distribuição de renda global ganha €\$87.200 (oitenta e sete mil e duzentos euros) ou USD122.100 (cento e vinte e dois mil e cem dólares) ou R\$ 270.320,00 (duzentos e setenta mil e trezentos e vinte reais) por ano, enquanto um indivíduo da metade mais pobre dessa distribuição ganha apenas €\$2.800 (dois mil e oitocentos euros) ou USD3.920 (três mil e novecentos e vinte dólares) ou R\$ 8.680,00 (oito mil e seiscentos e oitenta reais) por ano. (World Inequality Report 2022 – Relatório das Desigualdades Mundiais, 2022, p. 10).

Quanto se trata do cálculo em relação ao patrimônio, as diferenças são ainda mais flagrante, pois a metade mais pobre da população praticamente não possui fortuna, detendo apenas 2% da riqueza mundial, em contrapartida, os 10% mais ricos possuem 76% da fortuna global. Isso quer dizer que em média, a metade mais pobre da população possui €\$2.900 (dois mil e novecentos euros) em PPP por adulto de patrimônio, ou seja, USD4.100 (quatro mil e cem dólares) ou R\$ 8.990,00 (oito mil e novecentos e noventa reais) e os 10% mais ricos possuem €\$550.900 (quinhentos e cinquenta mil e novecentos euros) em PPP por adulto representando o patrimônio por indivíduo, o equivalente a USD771.300 (setecentos e setenta e um mil e trezentos dólares) ou R\$ 1.707.790,00 (um milhão e setecentos e sete mil e setecentos e noventa reais) em média. E ainda mais alarmante diz respeito aos 1% mais abastados que detêm 38% da fortuna mundial. (World Inequality Report 2022 – Relatório das Desigualdades Mundiais, 2022, p. 10). O gráfico 1 a seguir reproduz as estimativas descritas:

³ PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI; Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Edição Digital Disponível em: https://www.academia.edu/9319589/O_Capital_no_Seculo_XXI_Thomas_Piketty. Acesso em: 04/01/2024

Gráfico 1 – Desigualdade Global de Renda e de Riqueza – 2021



Fontes e séries: wir2022.wid.world/metodologia. World Inequality Lab (Laboratório das Desigualdades Mundiais) 2022⁴.

(Legenda Income representa a renda e Wealth equivale a patrimônio. E Top 10% são os 10% mais ricos, Middle 40% são os intermediários e Bottom 50% são os 50% mais pobres)

O Relatório da Escola de Economia de Paris traz apontamentos relevantes, pois destaca que os detentores das maiores fortunas não são necessariamente os que detêm as maiores rendas e justifica que as rendas são medidas após a operação dos sistemas previdenciários e de desemprego e antes da incidência dos impostos e transferências.

Percebe-se que os estudos realizados pela Universidade das Nações Unidas referente ao ano de 2000 sobre distribuição de riqueza praticamente não sofreu alteração em relação ao diagnóstico retratado pelos estudos recentemente trazidos pelo Laboratório das Desigualdades Mundiais em 2021. As desigualdades mantiveram-se brutais.

A pesquisa destaca que a desigualdade de renda aumentou em quase todos os países desde a década de 1980 seguidas de uma série de desregulamentações e agendas de liberalizações de formas diversas em cada localidade. Acrescenta que o aumento da desigualdade não se deu uniformemente, pois países como Estados Unidos, Rússia e Índia tiveram aumentos espetaculares na desigualdade, enquanto outros países, como por exemplo os países europeus e a China, tiveram aumentos relativamente menores na desigualdade. E o relatório afirma que essas diferenças confirmam que a desigualdade não é inevitável, é uma escolha política. (World Inequality Report 2022 – Relatório das Desigualdades Mundiais, 2022, p. 11)

O estudo destaca que após três décadas de globalização comercial e financeira, as desigualdades globais permaneceram extremamente significativas. Em 2021, elas estão tão

4 Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

grande quanto eram no início do século XX, no auge do imperialismo moderno ocidental, representado por colônias e territórios que fomentavam disparidades econômicas entre os países. Contudo, a renda dos 50% mais pobres no mundo hoje corresponde a cerca de metade do que era em 1820. (World Inequality Report 2022 – Relatório das Desigualdades Mundiais, 2022, p. 12)

A pandemia desencadeada pelo Covid-19 agravou as discrepâncias. O ano de 2020 acusou o maior aumento na fortuna dos bilionários, que cresceu €S\$ 3,7 (três vírgula sete) trilhões de euros, valor praticamente equivalente aos orçamentos de saúde do mundo todo do ano de 2018, calculado em €S\$ 4,08 (quatro vírgula zero oito) trilhões de euros, de acordo com o relatório⁵.

Em contrapartida, 701 (setecentos e um) milhões de pessoas em todo o mundo estavam em situação de extrema pobreza no ano de 2019, vivendo com menos de US\$ 2,15 (dois dólares e quinze centavos) por dia, segundo dados do banco mundial.⁶

O Relatório das Desigualdades Mundiais também demonstra que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e afirma que as discrepâncias dos níveis de renda existem há muito tempo no país. As conclusões a respeito do Brasil são fundamentadas em quatro constatações. A primeira delas é de que o segmento dos 10% mais ricos no Brasil ganham mais da metade (58,6%) da renda total do país, sendo aproximadamente €PPP 82.000 (oitenta e dois mil) euros, equivalente a R\$ 255.760 (duzentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e sessenta) reais por pessoa, enquanto metade da população mais pobre recebe apenas cerca de 10%⁷. O estudo destaca que a desigualdade de renda no Brasil tem sido marcada por níveis extremos faz muito tempo, pois a parcela de renda dos 10% mais ricos sempre foi superior a 50% da renda nacional segundo estimativas disponíveis. Em níveis mais extremos, os 1% mais ricos no Brasil abarcam mais de um quarto dos ganhos nacionais, ou seja, 26,6% representando uma média de renda de €\$372 (trezentos e setenta e dois) mil euros ou aproximadamente R\$1,2 (um vírgula dois) milhões de reais por pessoa.⁸

5 Relatório das Desigualdades Mundiais. 2022. p. 172. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

6 Dados retirados do site do Banco Mundial. Entendendo a Pobreza. **Medindo a Pobreza**. Disponível em <https://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty#1>. Acesso em: 05/01/2024.

7 Parâmetro utilizado pelo estudo: €1 PPP = \$PPP 1.4 = BRL 3.1. Fonte: Relatório das Desigualdades Mundiais. 2022. p. 7 (Country Sheets). Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

8 Parâmetro utilizado pelo estudo: €1 PPP = \$PPP 1.4 = BRL 3.1. Fonte: Relatório das Desigualdades Mundiais. 2022. p. 7 (Country Sheets). Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

A segunda constatação foi de que os 50% mais pobres ganham 29 vezes menos do que os 10% mais ricos. Em comparação com a França, por exemplo, essa diferença é de 7 vezes, ou seja, um valor de discrepância de rendimentos muito inferior ao encontrado no Brasil. De acordo com os estudos em referência, o rendimento é medido após os pagamentos de pensões e de desemprego e os benefícios recebidos pelos indivíduos, mas antes de incidência de impostos devidos.⁹

A terceira retrata que a metade mais pobre da população no Brasil possui menos de 1% da riqueza do país. O estudo revela que em 2021, os 50% mais pobres possuem apenas 0,4% da riqueza brasileira (considerados a soma de todos os ativos financeiros, por exemplo ações e títulos de renda, e não financeiros, como propriedades imobiliárias). Isso significa que as desigualdades patrimoniais são ainda mais extremas quando comparadas com as desigualdades de renda no Brasil, sendo as primeiras consideradas as mais altas do globo. Quando comparado com a Argentina, essa camada da população detém 5,7% da fortuna do país.

E por fim, a quarta constatação mostra que os 10% mais ricos detêm quase 80% do patrimônio privado do país. E a concentração de fortuna é ainda maior na faixa dos 1% mais ricos e privilegiados da população brasileira que em 2021 possuíam praticamente a metade (48,9%) da riqueza total nacional das famílias. Ao comparar com os Estados Unidos, o 1% mais rico detém 35% da riqueza patrimonial americana e na China esse valor é de 42%.¹⁰

O Relatório em comento destaca que diante das ausências de grandes reformas tributárias e agrárias, a desigualdade permaneceu praticamente inalterada de modo geral. Contudo, desde os anos de 2000, a desigualdade salarial tem diminuído no Brasil e milhões de pessoas saíram da pobreza, em grande parte graças a programas governamentais como o aumento do salário-mínimo ou do Bolsa Família. Isso contribuiu para amenizar em parte as desigualdades. Porém, os programas de transferência de renda são financiados em grande parte pela classe média pela inexistência das referidas reformas que seriam mais eficazes para aumentar a contribuição da elite econômica brasileira na proporção de suas capacidades. (World Inequality Report 2022 – Relatório das Desigualdades Mundiais, 2022, p. 7 – Country Sheets).

O indicador usualmente utilizado para mensurar o índice de concentração de riqueza e distribuição de rendimentos de um país ou região é o índice Gini. Ele geralmente é

9 Fonte: wir2022.wid.world/methodology. Relatório das Desigualdades Mundiais. 2022. p. 12. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

10 Fonte: Relatório das Desigualdades Mundiais. 2022. p.185. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 04/01/2024.

utilizado para medir o grau de desvio de distribuição do rendimento entre os indivíduos no país. A Organização das Nações Unidas para alimentação e Agricultura (FAO) faz a seguinte definição do índice de Gini:

O índice de Gini mede o grau de desvio da distribuição do rendimento (ou, em alguns casos, despesas de consumo e consumo de energia alimentar) entre indivíduos ou famílias dentro de um país, relativamente a uma distribuição perfeitamente igual. A curva de Lorenz reflete as percentagens acumuladas do rendimento total recebido em relação à população receptora, começando pelo indivíduo ou família mais pobre. O índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa como uma percentagem da área máxima abaixo dessa linha. Assim, um índice de 0 representa uma igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 reflete uma desigualdade perfeita.¹¹

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal brasileira, também traz um conceito de Índice Gini que ajuda a compreender melhor os delineamentos desse indicador e assim o define:

O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.¹²

De acordo com o ranking Gini atual do Banco Mundial¹³ (World Bank Gini Index), entre 217 economias mundiais, o Brasil ocupa a 8ª posição dos países com maior concentração de riqueza no mundo, com o valor de 52,9 (considerado o índice Gini no Brasil de 2021), sendo um dos países mais desiguais na distribuição de rendimentos e riqueza em comparação com os demais países em escala global. Tem maiores índices Gini que o Brasil apenas: África do Sul (63,0), Namíbia (59,1), Suriname (57,9), Zâmbia (55,9), Essuatíni (54,6), Belize (53,3) e Botsuana (53,3).

Para ter dimensão dos menores valores encontrados dentre as economias avaliadas, sendo 8 delas simetricamente opostas com menores índices, tem-se a República

11 Fonte: WDI (World Development Indicators – Data Bank – Banco Mundial – 2004. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 30/12/2023.

12 Fonte: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 03/01/2024.

13 Fonte: Banco Mundial. Índice Gini. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2022&most_recent_value_desc=true&start=2022&view=map. Acesso em: 03/01/2024.

Eslovaca com menor índice Gini encontrado (23,2 – ano de referência 2019), seguida dos países: Eslovênia (24,0), Bielorrússia (24,4), Ucrânia (25,6), Moldávia (25,7), Bélgica (26,0), Holanda (26,0) e Emirados Árabes Unidos (26,0).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) traz os dados da série histórica do índice Gini do produto interno bruto a preços correntes desde o ano de 2002, referenciado no ano de 2010, conforme demonstra a tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Índice Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica – referência 2010 – série histórica

(continua)

Tabela 5939 - Índice de Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preç...									
Variável - Índice de Gini da distribuição do produto interno bruto a preços correntes (Índice)									
1 - Brasil									
Ano									
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0,861488	0,856897	0,860843	0,865547	0,865111	0,865176	0,863388	0,862562	0,864408	0,861696
Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Sup...									

Tabela 1 – Índice Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica – referência 2010 – série histórica

(conclusão)

Tabela 5939 - Índice de Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preço...									
Variável - Índice de Gini da distribuição do produto interno bruto a preços correntes (Índice)									
1 - Brasil									
Ano									
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0,861394	0,857339	0,855799	0,852294	0,847687	0,846887	0,848890	0,848678	0,837715	0,838290
Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Sup...									

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA ¹⁴

A pesquisa realizada pelo IBGE utiliza a variação do índice de Gini entre 0 (zero) - perfeita igualdade, e 1 (um) sendo a desigualdade máxima. Nessa série histórica do IBGE, o

¹⁴ Disponível em: [Tabela 5939: Índice de Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica - Referência 2010 \(ibge.gov.br\)](https://tabela5939.ibge.gov.br/). Acesso em: 04/01/2024.

índice Gini sofre pequena redução no ano de 2003, retomando a subida nos anos subsequentes. Depois em 2013 inicia um período de queda constante e em 2021 apresentou o menor índice dos últimos 20 anos.

Se comparados os dados do ranking Gini do Banco Mundial com os dados apresentados pelo IBGE, percebe-se que os parâmetros utilizados por esse último torna o Brasil ainda mais desigual, pois está no valor do 0,8 enquanto o primeiro está no valor equivalente de 0,5. Essa diferença é justificada pelos parâmetros utilizados pelos institutos que realizaram as pesquisas. Contudo, a análise geral de ambos denuncia um país extremamente desigual, sendo os índices apresentados considerado muito alto durante todo o período tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Relevante também o comparativo entre as economias com maiores Produto Interno Bruto (PIB) no mundo. De acordo com os dados abertos disponibilizados pelo Banco Mundial¹⁵, segundo pesquisa realizada com base em dados de contas do Banco Mundial e do arquivo de contas nacionais da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil situa-se em 11º lugar no ranking das economias com maior PIB em escala global (ano de referência 2022), com o PIB de US\$ 1.920.095,78 (um trilhão e novecentos e vinte bilhões e noventa e cinco milhões de dólares). Economias mais potentes que o Brasil são por exemplo: Canadá (PIB – US\$ 2.161.483,37 – dois trilhões e cento e sessenta e um bilhões e quatrocentos e oitenta e três milhões de dólares), França (PIB – US\$ 2.779.092,24 – dois trilhões e setecentos e setenta e nove bilhões e noventa e dois milhões de dólares), Índia (PIB – US\$ 3.416.645,83 – três trilhões e quatrocentos e dezesseis bilhões e seiscentos e quarenta e cinco milhões de dólares), China (PIB – 17.963.171,48 – dezessete trilhões e novecentos e sessenta e três bilhões e cento e setenta e um milhões de dólares) e os Estados Unidos (PIB – 25.439.700,00 – vinte e cinco trilhões e quatrocentos e trinta e nove milhões e setecentos milhões de dólares) com maior PIB mundial.

Todos esses dados sobre o PIB e o índice Gini significa dizer que o Brasil é um país rico e está entre as economias mais poderosas do mundo, contudo, a sua riqueza está concentrada nas mãos de poucos indivíduos ou famílias que detém a maior parte dos recursos existentes e gerados no país.

É relevante considerar que esse índice não mede a desigualdade de oportunidades, mede apenas a desigualdade de renda, pois demonstra como a renda de um país é distribuída entre a sua população. Isso quer dizer que se no país existir limitação da mobilidade ascendente entre as classes sociais, o índice Gini não é hábil para mostrar esse tipo de

¹⁵ Fonte: Banco Mundial. PIB (dólar corrente). Disponível em: https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true&view=chart. Acesso em: 28/03/2024.

limitação, por exemplo. Desse modo, também não é suficiente para revelar o quanto a população é extremamente pobre.

Uma das grandes preocupações com a concentração de renda e com as desigualdades econômicas e sociais esta relacionada com os indivíduos que passam fome. Pois a má repartição de riqueza resulta em não ter renda para todos e as principais consequências dessa situação são a miséria, a fome e a violência social. São seres humanos que não têm acesso sequer ao mínimo existencial, ou seja, ao alimento necessário para a sua sobrevivência.

Os temas miséria e fome são premeditadamente evitados, pois representam as mazelas provocadas pelo sistema capitalista. Para um universo abundante em produções e publicações científicas, esses temas representam um vazio bibliográfico para um assunto tão antigo na civilização. Josué de Castro denunciava esse comportamento omissivo desde da década de 60 nos seguintes termos: “Trata-se de um silêncio premeditado da própria cultura, em que os interesses e os preceitos da ordem moral, política e econômica tornaram a fome um tema proibido” (CASTRO, 1965, p. 10).

As mazelas sociais são evitadas e dificuldades para denunciá-la são impostas para não torná-las um problema a ser resolvido, já que não representam um problema para as elites, então tornam-se questões irrelevantes. Na seção subsequente (2.2) será demonstrado que tais assuntos são mascarados sob argumentos impostos pela elite econômica e social que fazem acreditar que a desigualdade social é algo natural e crenças são consolidadas para fazer com que todos acreditem nesse argumento.

Nesse contexto, a sociedade faz parecer que existe liberdade para escolher acerca de qualquer ação a ser praticada ou sobre quais temas colocar em pauta para discussão. Contudo essa não é a realidade, pois determinadas escolhas impopulares ou desaconselháveis são atribuídas maior esforço, sacrifício e tempo para serem colocadas em pauta, ou seja, em evidência, e implicam maior risco de condenação pública ou perda de prestígio. Isso representa o que Bauman (2015, p. 34) denominou de alto custo social de uma escolha, e portanto, menor será sua probabilidade de ser eleita. Desse modo, os escolhedores serão pressionados a não realizar escolhas difíceis e serão recompensados pela obediência das escolhas que estão em voga, na moda ditada pela elite. Serão retribuídos com aceitação, posição e prestígio social.

Em razão dessas manipulações acobertadas pelas crenças implantadas no seio popular que muitos temas degradantes são colocados à margem de discussões e estudos. Complementa essa lógica a seguinte observação feita por Castro:

foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social – a revolução russa – nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse de seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapado com uma peneira aos olhos do mundo. (CASTRO, 1965, p. 11)

E atualmente ainda existem milhões de seres humanos sofrendo com o problema da fome e da miséria. Segundo dados da FAO, em relação ao ano de 2022 são 735,1 (setecentos e trinta e cinco vírgula um) milhões de pessoas subnutridas no mundo e 900,1 (novecentos vírgula um) milhões de pessoas que sofrem de insegurança alimentar grave no mundo.¹⁶ No Brasil são 10,1 (dez vírgula um) pessoas subnutridas e 21,1 (vinte e um vírgula um) pessoas que sofrem de insegurança alimentar grave segundo dados relativos ao período dos anos de 2020 a 2022.¹⁷

E no geral, a falta de acesso está relacionada a um histórico de privações que sofreu ao longo vida e pela falta de oportunidades que dificultaram esse acesso, assim como também está relacionado ao histórico familiar que há muitas gerações antecedentes passaram por privações semelhantes, conforme será descrito nas sessões seguintes (2.1 e 2.2).

Na seção seguinte serão estudadas as desigualdades socioeconômicas no Brasil de forma mais detalhada.

2.1 AS DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS NO BRASIL – UM OLHAR MAIS ATENTO

Conforme visto na seção anterior, além dos índices de concentração de riqueza é demasiado importante demonstrar os índices de pobreza e mensurar o quantitativo de pessoas que passam fome no Brasil.

Primeiramente é pertinente considerar a população total do Brasil segundo os dados do último censo demográfico realizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) realizado em 2022. Segundo o censo 2022¹⁸ a população brasileira é de 203.080.756 (duzentas e três milhões, oitenta mil e setecentos e cinquenta e seis) pessoas no total. Em comparação com o censo de 2000 a população brasileira era de 169.872.856 (cento

¹⁶ Dados extraídos da FAO. Dados de Segurança Alimentar. Prevalência de desnutrição e insegurança alimentar grave. Mundo. 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 28/03/2024

¹⁷ Dados extraídos da FAO. Dados de Segurança Alimentar. Prevalência de desnutrição e insegurança alimentar grave. Brasil. 2020/2022. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 28/03/2024

¹⁸ Fonte dos dados: IBGE. Censo 2022: População e Domicílios – Primeiros resultados. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html?localidade=BR&tema=1>. Acesso em: 28/12/2023.

e sessenta e nove milhões, oitocentos e setenta e dois mil e oitocentos e cinquenta e seis) pessoas e no censo de 2010 a população no Brasil era de 190.755.799 (cento e noventa milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e noventa e nove) pessoas no total.

Nesse universo de pessoas, a pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (PNAD Contínua) realizada pelo IBGE apurou que 31,6% (trinta e um vírgula seis por cento) da população em 2022 vivia abaixo da linha da pobreza. Para essa pesquisa, considerou-se linha da pobreza nacional¹⁹ o valor de 5,50 dólares por dia, convertidos pela paridade de poder de compra (PPP-2011) de R\$1.66 por dólar. Nota do IBGE esclarece que nesses cálculos foram excluídas as pessoas na condição no domicílio de pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico.

Segundos os dados dessa mesma pesquisa percebe-se a tendência ao declínio da proporção de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza desde o ano de 2012, salvo o ano de 2021 que apresentou forte alta, provavelmente em razão dos reflexos provocados pela pandemia do COVID-19. Contudo, acredita-se que o auxílio emergencial teve forte influência para interferir na curva de alta e provocar o declínio no ano subsequente, que atingiu um dos menores patamares observados nos últimos 10 anos. A tabela 2 a seguir confirma os dados expostos.

Tabela 2 – Proporção da População vivendo abaixo da linha da pobreza

Tabela 5877 - Indicador 1.2.1 - Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional										
Variável - Proporção da população abaixo da linha de pobreza nacional (Proporção (%))										
Brasil										
Ano										
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
34,7	32,4	30,8	31,6	33,7	33,7	33,3	32,5	31,0	36,7	31,6
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)										

Fonte: IBGE (PNAD Contínua).

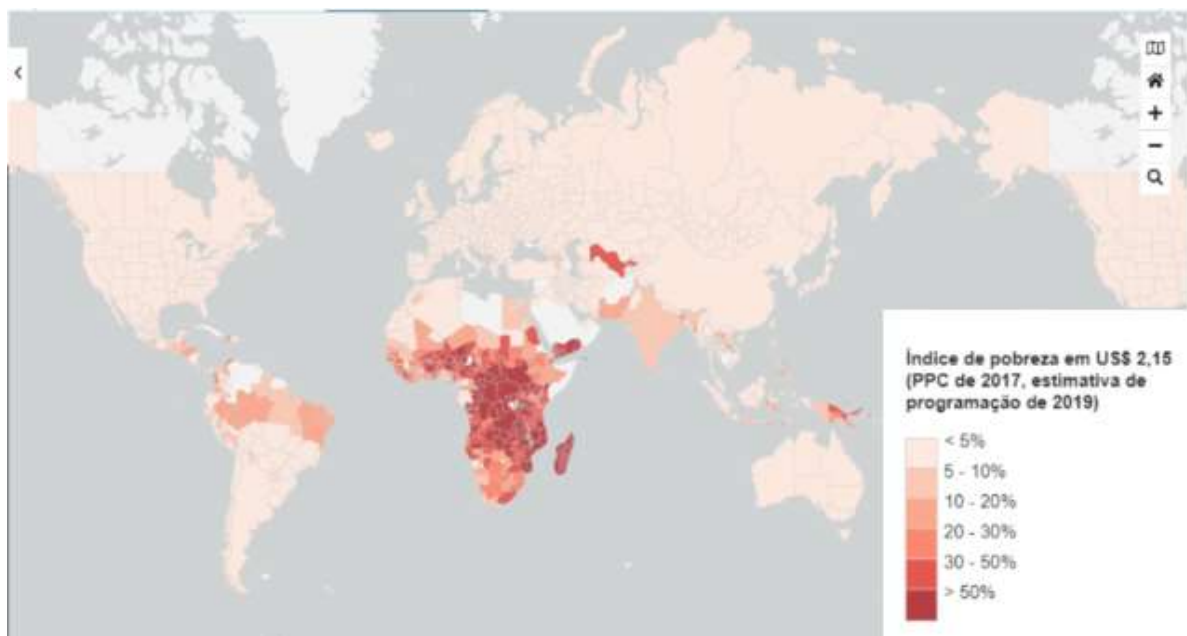
Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5877>. Acesso em: 29/12/2023

¹⁹ Segundo o Banco Mundial linha da pobreza mundial equivale ao Número nacional de pobreza (% da população) sendo definido por essa instituição da seguinte forma: A taxa de pobreza nacional é a percentagem da população que vive abaixo da linha de pobreza nacional. As estimativas nacionais baseiam-se em estimativas de subgrupos derivadas de inquéritos aos agregados familiares ponderados pela população. Fonte: Banco Mundial. 2004. Indicadores de Desenvolvimento Mundial. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data>. Acesso em: 30/12/2023.

É interessante fazer um comparativo com os dados disponíveis no Banco Mundial, instituição internacional que faz estudo e acompanhamento dos principais indicadores de bem-estar de relevância para o desenvolvimento internacional, alinhados com os objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Fazem também o acompanhamento de indicadores de pobreza e desigualdade por região, por exemplo. Em 2023, o banco de dados desta instituição incluía dados sobre 1.800 (um mil e oitocentas) sub-regiões em 166 (cento e sessenta e seis) economias no mundo.

Pelo critério de estimativas diretas representadas pelo Atlas Subnacional Global da Pobreza (GSAP) é possível visualizar as taxas de pobreza alinhadas (estimativas do inquérito projetadas para um ano comum, 2019) em 1.700 sub-regiões em mais de 160 economias. Segundo informe do Banco Mundial, as referidas sub-regiões baseiam-se em regiões representativas de inquéritos domiciliares oficiais.

Mapa 1 – Atlas Subnacional Global da Pobreza (GSAP)



Fonte: Portal Geoespacial da Pobreza – Grupo Banco Mundial. (www.pipmaps.worldbank.org) em colaboração com Esri, AQUI, Garmin, FAO, NOAA, USGS, contribuidores do © OpenStreetMap e comunidade de usuários do GIS.

O mapa 1 utiliza como parâmetro o índice de pobreza de US\$ 2,15 (dois vírgula quinze dólares) por dia segundo a paridade do poder de compra (PPC) de 2017 aplicado à programação de 2019. Isso significa dizer que foi mensurada a proporção de pessoas em escala mundial vivendo com US\$ 2,15 por dia ou menos que isso. Esse valor convertido em reais adotando a cotação médio anual do dólar em 2019 tem-se R\$ 3,94 por dólar, o que

equivaleria a R\$ 8,47. Então o índice de pobreza convertido em reais equivaleria dizer pessoas vivendo com R\$ 8,47 centavos ao dia.

De acordo com o mapa acima, percebe-se que no Brasil os estados do Amazonas, Acre, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, foi estimado índice de pobreza superior a 10%, sendo o pior índice para o estado do Maranhão com 18,70% (índice baseado na PNADC-E1-2019-INC, segundo informe do Banco Mundial).

Os estados do Pará, Roraima, Amapá, Tocantins e Rio Grande do Norte o índice de pobreza foi mensurado entre 5% e 10%, dentre estes últimos citados, o estado do Pará encontra-se em pior situação com 9,97%. E os demais estados da federação do Brasil foi medido com índice de pobreza inferior a 5%.

Uma observação mais atenta pode levar a seguinte constatação equivocada: os estados da federação do Brasil com índices inferiores a 5% elevariam o Brasil para patamares semelhantes aos patamares americanos e europeus (em igualdade de projeção com países considerados desenvolvidos). Contudo, é relevante esclarecer que os patamares europeu e americano estão na média de 1% do índice de pobreza²⁰, enquanto a média dos estados da federação brasileiro com menores índices estão na marca de 2,08%, o que representa o dobro dos países ditos desenvolvidos. E se considerar todos os estados da federação em conjunto, a média nacional do índice de pobreza no Brasil atinge a marca de 7,16% segundo o catálogo de dados do Banco Mundial GSAP em 2019 com PPP 2017. Isso significa dizer que em média 7,16% da população brasileira vive com U\$ 2,15 (dois dólares e quinze centavos), ou R\$ 8,47 (oito reais e quarenta e sete centavos) ou menos que isso por dia.

O IBGE também faz acompanhamento da proporção da população abaixo da linha da pobreza internacional e traz dados bem semelhantes marcando no ano de 2019 o índice de 7,3% da população abaixo da linha da pobreza. As diferenças podem ser justificadas em razão das referências utilizadas. A PNAD Contínua do IBGE considerou linha da pobreza U\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos) por dia, convertidos pela paridade de poder de compra (PPC-2011) de R\$ 1,66 (um real e sessenta e seis centavos) por dólar. E dentro da realidade apresentada pela PNAD do IBGE Contínua tem-se a tabela abaixo com a evolução dos índices da população abaixo da linha da pobreza internacional desde 2012.

²⁰ Dados extraídos do Catálogo de Dados do Atlas Global de Pobreza Subnacional (GSAP em 2019 com PPP 2017) do Banco Mundial. Disponível em: https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0042041/global_subnational_poverty_atlas_gsap. Acesso em: 29/12/2023.

Tabela 3 – Proporção da População vivendo abaixo da linha da pobreza internacional

Tabela 5817 - Indicador 1.1.1 - Proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional										
Variável - Proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional (Proporção (%))										
Brasil										
Ano										
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
6,6	5,8	5,2	5,6	6,7	7,3	7,4	7,3	6,0	9,0	5,9
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)										

Fonte: IBGE (PNAD Contínua).

Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5817>. Acesso em: 29/12/2023

O Banco Mundial também disponibiliza outra forma de mensuração da taxa de pobreza onde a análise é feita em uma linha do tempo desde 2001. Essa pesquisa está expressa nos Dados Subnacionais sobre Pobreza e Desigualdade (SPID)²¹. Ela foi baseada em inquéritos e outros indicadores de desenvolvimento por região, país e outras áreas subnacionais, como por exemplo PNAD Contínua.

De acordo com a pesquisa SPID, no ano de 2019, a taxa de pobreza foi mensurada em 5,39%, considerando a referência de US\$ 2,15 por dia ou menos para linha da pobreza sendo esse dado baseado na PNADC de 2019.

O estudo do SPID é relevante para demonstrar o comportamento da taxa de pobreza ao longo de 20 anos no Brasil. Dentro dos parâmetros utilizados pela pesquisa, é evidente a diminuição da taxa de pobreza no país desde o ano de 2001. O gráfico 2 a seguir ilustra o panorama do Brasil nesse período.

Gráfico 2 – Taxa de Pobreza anual no Brasil – Dados Subnacionais sobre Pobreza e Desigualdade (SPID) do Banco Mundial



Fonte: Banco Mundial segundo dados fornecidos pelas PNAD dos respectivos anos. Disponível em: <https://pipmaps.worldbank.org/en/data/datatopics/poverty-portal/poverty-interactivemap>. Acesso em: 29/12/2023

²¹ Disponível em <https://pipmaps.worldbank.org/en/data/datatopics/poverty-portal/poverty-interactivemap>. Acesso em: 29/12/2023.

É claramente perceptível que no ano de 2001 o Brasil apresentava a maior taxa de pobreza, sendo 13,04% e em 2020 alcançou a menor taxa de 1,95%, ambos os dados tendo como referência US\$ 2,15 por dia.

Oportuno considerar que a justificativa mais plausível para a redução drástica e pontual da taxa de pobreza no Brasil em 2020, deu-se em razão do benefício do auxílio emergencial, pago em sua maioria no valor de R\$ 600,00 ao mês por pessoa. Relevante mencionar que no ano de 2020 aconteceu o auge da pandemia provocada pelo coronavírus (COVID-19) e os estabelecimentos comerciais foram fechados (“lockdown”), as famílias recomendadas a permanecerem em suas casas em isolamento social, os postos de trabalhos fechados em muitos casos, entre outras exigências decorrentes de situações excepcionais de proteção social para enfrentamento de emergência de saúde pública. Nesse contexto, não há espaço para projetar um súbito desenvolvimento econômico que pudesse justificar a redução radical da taxa de pobreza observada no ano de 2020, portanto, razoável atribuir tal redução ao pagamento do auxílio emergencial.

A redução também aconteceu de forma isolada, pois no ano anterior, em 2019, a taxa de pobreza foi de 5,39% e no ano subsequente, em 2021, a taxa de pobreza foi de 5,82% demonstrando que voltou aos patamares normais para o país e apresentou inclusive um aumento em relação ao ano de 2019.

Contudo, o gráfico 2 serve para demonstrar que a taxa de pobreza teve declínio constante do ano de 2001 até 2014, quando atingiu a marca de 3,33% da taxa de pobreza (considerado US\$ 2,15 por dia) e depois voltou a crescer, porém manteve a média de 5,04% dessa taxa entre os anos de 2015 a 2021, exceto o ano de 2020. O declínio na taxa de pobreza coincide com a inclusão de políticas públicas na agenda do Governo Federal, como o Bolsa Escola Unificado em âmbito federal (em 2001), e o Bolsa família (em 2003), que serão estudados no capítulo subsequente (capítulo 3, seção 3.3), por exemplo, que possivelmente podem justificar a influência na queda dos índices de pobreza no Brasil.

A preocupação em mensurar a linha da pobreza está atrelada também ao grave problema da fome no Brasil e no mundo. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) é agência especializada do Sistema ONU (Organização das Nações Unidas) que desenvolve pesquisas periódicas sobre a segurança alimentar e a desnutrição em todo o mundo.

A FAO, criada em 1945, lidera esforços internacionais para combate à fome e à pobreza por meio da melhoria da segurança alimentar para todos, garantia de acesso regular a

alimentos suficientes e de alta qualidade para levar uma vida ativa e saudável, além de promover o desenvolvimento agrícola. Atua em mais de 130 países em todo o mundo.²²

Segundo os dados de pesquisa realizados pela FAO²³, o último índice de prevalência de desnutrição mundial foi de 9,2% (considerada a média dos três anos – 2020/2022), conforme demonstra o gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar
Prevalência de desnutrição (%) Mundial - (média de 3 anos)



Fonte: FAO. Conjunto de indicadores de Segurança Alimentar no Mundo.
Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS/visualize>. Acesso em: 27/03/2024.

De acordo com o gráfico acima pode ser constatada a redução da prevalência de subnutrição de 12,9% no triênio 2000/2002 para 7,7% no triênio de 2017/2019, quanto atingiu o menor índice. Pós 2019, com a pandemia global provocada pelo coronavírus (COVID-19), há crescimento de aproximadamente 19,5% do índice quando no triênio 2020/2022 atinge 9,20% como já mencionado.

²² Informes retirados de <https://www.fao.org/about/about-fao/en/>. Acesso em: 27/03/2024.

²³ Os dados de pesquisa realizados pela FAO utiliza os parâmetros seguintes: “O Conjunto de Indicadores de Segurança Alimentar apresenta o conjunto básico de indicadores de segurança alimentar. Seguindo a recomendação de especialistas reunidos na Mesa Redonda do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) sobre medição da fome, realizada na sede da FAO em setembro de 2011, é aqui apresentado um conjunto inicial de indicadores que visam captar vários aspectos da insegurança alimentar. A escolha dos indicadores foi baseada no parecer de peritos e na disponibilidade de dados com cobertura suficiente para permitir comparações entre regiões e ao longo do tempo. Muitos destes indicadores são produzidos e publicados noutros locais pela FAO e outras organizações internacionais. Eles são relatados aqui em um único banco de dados com o objetivo de construir um amplo sistema de informação sobre segurança alimentar. Mais indicadores serão adicionados a este conjunto à medida que mais dados estiverem disponíveis. Os indicadores são classificados de acordo com as quatro dimensões da segurança alimentar – disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade.” Fonte: Banco Mundial. Indicadores Específicos. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#country/21>. Acesso em: 27/03/2024.

Para melhor compreensão do tema, a FAO traz alguns conceitos que são relevantes para o estudo. São eles:

Prevalência de desnutrição: Proporção da população em estado de desnutrição. A subnutrição é entendida como a condição das pessoas cujo consumo de energia alimentar está permanentemente abaixo das necessidades energéticas alimentares mínimas para poder levar uma vida saudável e realizar atividades físicas leves.²⁴

Insegurança alimentar: Uma situação que ocorre quando as pessoas não têm acesso confiável a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para o crescimento e desenvolvimento normais e para uma vida ativa e saudável. Pode ser devido à indisponibilidade de alimentos, poder de compra insuficiente, distribuição inadequada ou uso inadequado de alimentos em casa. A insegurança alimentar, as más condições de saúde e saneamento e as práticas inadequadas de alimentação e cuidados são as principais causas do mau estado nutricional. A insegurança alimentar pode ser crônica, sazonal ou transitória.²⁵

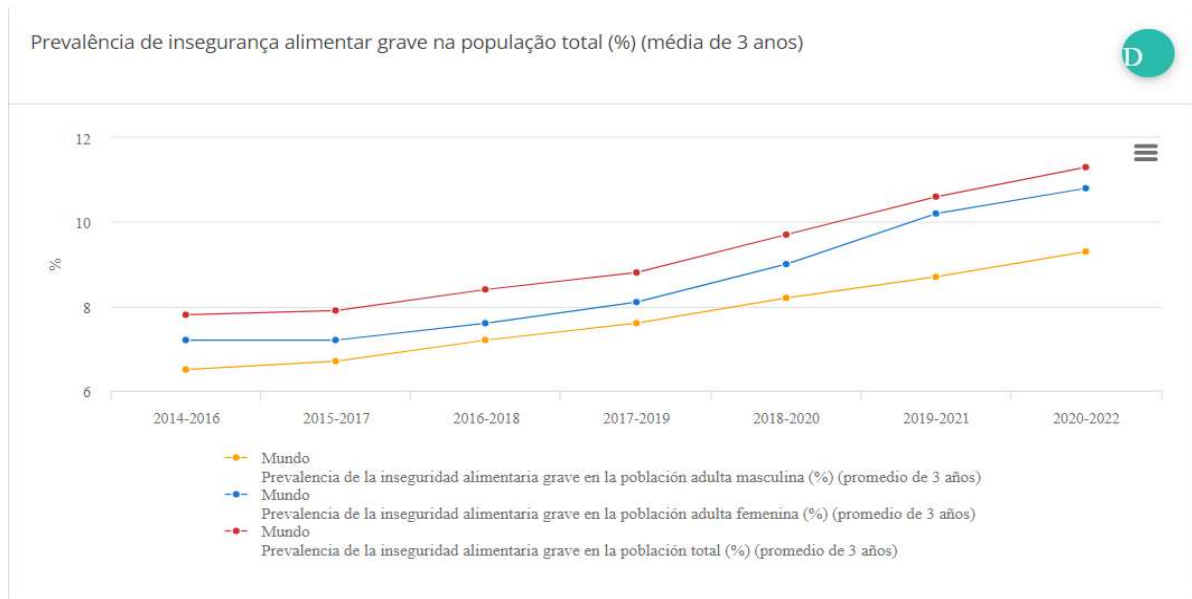
A desnutrição e a insegurança alimentar são temas que estão atrelados e, portanto, merecem ser estudados conjuntamente. A primeira é compreendida como uma condição da pessoa que tem o consumo de energia alimentar permanentemente abaixo das necessidades energéticas mínimas para poder levar uma vida saudável. Já a insegurança alimentar acontece quando a pessoa não tem acesso confiável a quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para o crescimento e desenvolvimento normais para uma vida saudável. Desse modo, a desnutrição é consequência da insegurança alimentar, haja vista que insegurança de não ter acesso a alimentos suficientes a nutrição adequada desencadeia a desnutrição do corpo humano.

Diante da importância dos dois temas, a FAO também faz estudos regulares da insegurança alimentar. O gráfico 4 a seguir ilustra a insegurança alimentar grave no mundo. De acordo com o referido gráfico observa-se que dos triênios de 2014 até 2017 os níveis estavam mantidos, contudo a partir de 2017 o índice começou a subir de 8,4% para os níveis atuais de 11,3% (média de 3 anos – 2020/2022), com aumento preocupante de aproximadamente 34,5%. Esses avanços podem ser observados no gráfico 4 seguinte:

²⁴ Conceito de Prevalência de desnutrição. Fonte: Divisão de Estatística da FAO. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 30/12/2023.

²⁵ Conceito de insegurança alimentar. Fonte: FAO. 2000. O estado de insegurança alimentar no mundo - SOFI 2000. Roma. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 30/12/2023.

Gráfico 4 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar
Prevalência de Insegurança Alimentar Grave (%) Mundial - (média de 3 anos)



Fonte: FAO. Conjunto de indicadores de Segurança Alimentar Mundial.
Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS/visualize>. Acesso em: 27/03/2024

Em relação aos dados do Brasil, tem-se a redução do índice de prevalência de desnutrição que no triênio 2000/2002 era de 10,7% e passou a 2,6% no triênio 2013/2015, quanto atingiu o menor índice. A pesquisa realizada pela FAO no Brasil sofreu interrupção por motivos desconhecidos, contudo, nos períodos disponíveis é perceptível o declínio do índice, e na retomada da pesquisa nos triênios de 2019/2021 e 2020/2022 observa-se o crescimento do índice que subiu de 3,7% para 4,7% respectivamente, conforme gráfico 5 a seguir:

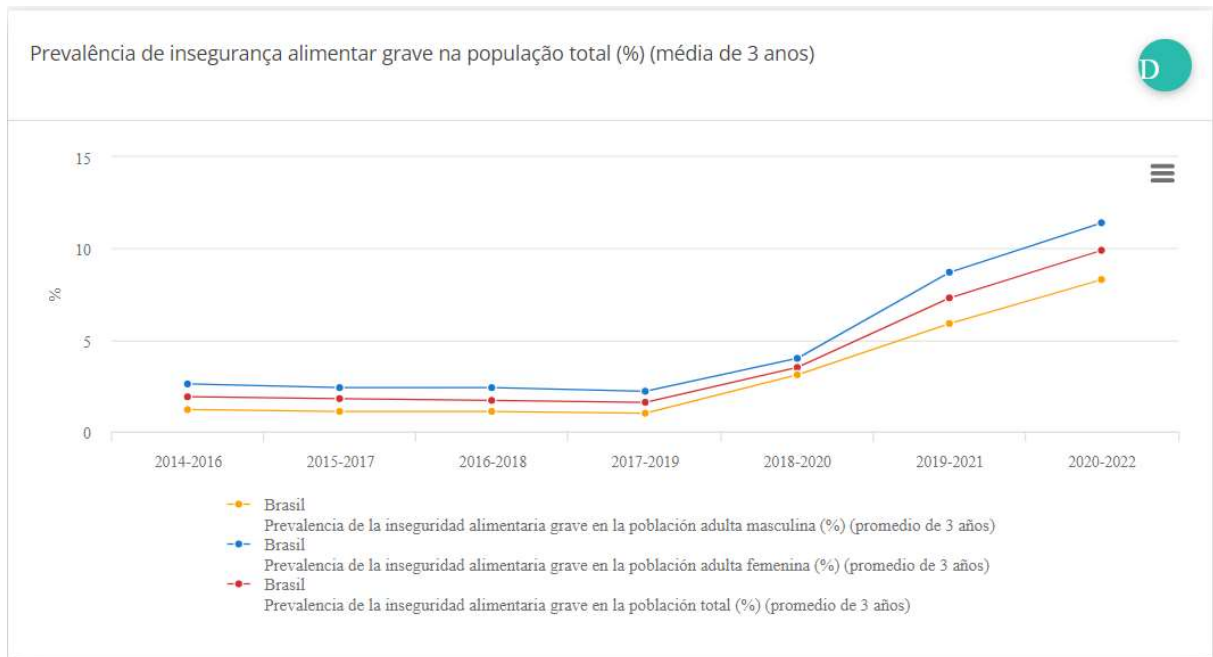
Gráfico 5 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar
Prevalência de desnutrição (%) no Brasil - (média de 3 anos)



Fonte: FAO. Conjunto de indicadores de Segurança Alimentar no Brasil.
Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS/visualize>. Acesso em: 27/03/2024

O gráfico 6 de prevalência de insegurança alimentar grave no Brasil a seguir retrata a manutenção dos níveis dos triênios de 2014 até 2018, porém a partir de 2019 o índice começou a subir e os níveis recentes são de 9,9% (média de 3 anos – 2020/2022), com aumento preocupante de mais de 500%.

Gráfico 6 – Dados de Indicadores de Segurança Alimentar
Prevalência de Insegurança Alimentar Grave (%) no Brasil - (média de 3 anos)



Fonte: FAO. Conjunto de indicadores de Segurança Alimentar no Brasil.
Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/FS/visualize>. Acesso em: 27/03/2024

É forçoso observar que enquanto a média de aumento global em razão da pandemia teve aumento de aproximadamente 20%, no Brasil o crescimento foi muito mais significativo. Isso gera um alerta quanto a necessidade atuar no combate à fome no Brasil, pois esses dados são forte indicativo de que o Brasil está comprometido no campo da segurança alimentar e deve tomar medidas mais energéticas para frear o crescimento desse quadro.

É interessante perceber que a insegurança alimentar grave aumentou no período da pandemia e pós-pandemia provocada pela COVID-19 no Brasil e no mundo, embora a disponibilidade de alimentos foi mantida em escala ascendente e constante, conforme demonstra o gráfico de disponibilidade de alimentos a seguir:

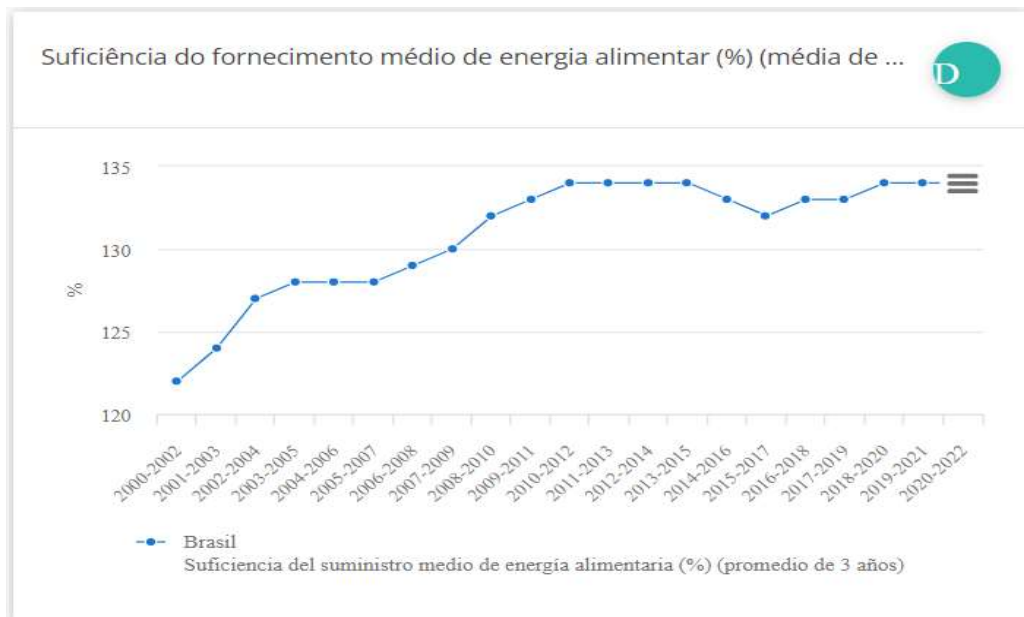
Gráfico 7 – Disponibilidade de alimentos no Brasil
Fornecimento médio de proteína (gramas/pessoa/dia) – média 3 anos



Fonte: FAO. Disponibilidade de alimentos. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#country/21>. Acesso em: 08/12/2023

No gráfico 7 acima, expressa o fornecimento médio de proteína representado pela quantidade de gramas de alimentos ingeridas por dia por pessoa. No triênio 2000/2002, média de consumo de proteína era de 79,7 gramas por pessoa em um dia e no triênio 2018/2020 elevou-se esse consumo médio para 93,7. No decorrer de 20 anos houve crescimento de aproximadamente 17,5% no consumo médio de proteína ao dia no país.

Gráfico 8 – Disponibilidade de alimentos no Brasil
Suficiência do fornecimento médio de energia alimentar (%) – média 3 anos

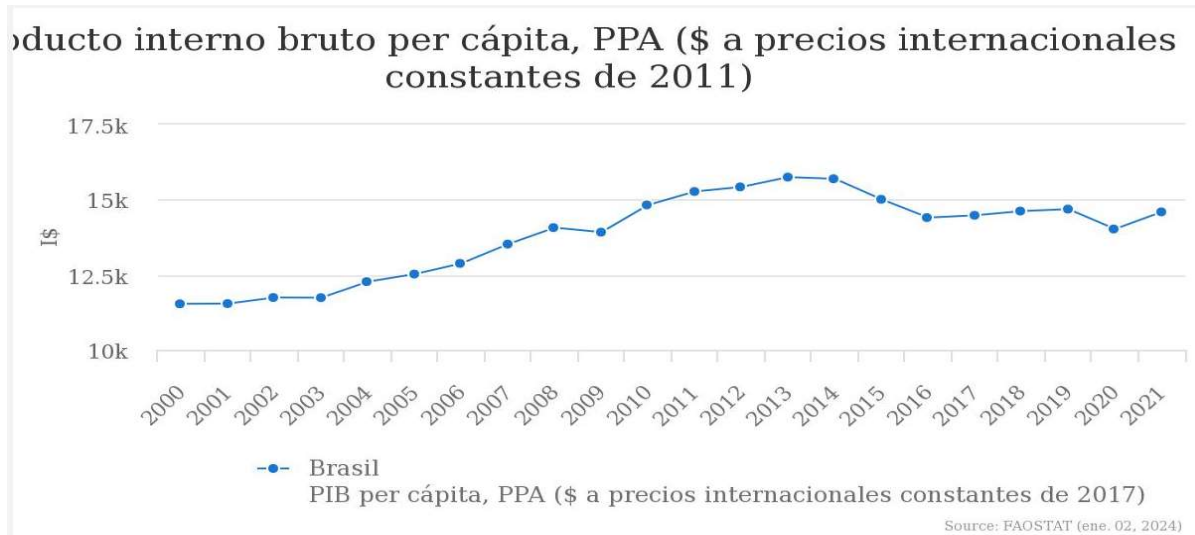


Fonte: FAO. Disponibilidade de alimentos. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#country/21>. Acesso em: 08/12/2023

O gráfico 8 tem comportamento semelhante ao anterior (gráfico 7) e retrata também o crescimento da suficiência do fornecimento médio de energia alimentar no Brasil nos últimos 20 anos. No triênio 2000/2002 o gráfico registra 122% de suficiência do fornecimento de energia alimentar e no último triênio pesquisado, 2020/2022 atingiu 134% de suficiência alimentar, com progresso de aproximadamente 10% nesse período de 20 anos. Isso demonstra que a produção dos alimentos aumentou em larga escala.

No período pós-pandemia e da pandemia ocasionada pela COVID-19, iniciada nos triênios 2017/2019, em que se observou aumento da insegurança alimentar e desnutrição, conforme os gráficos 5 e 6 nos, percebe-se que não acontecem variações significativas no mesmo período nos gráficos 7 e 8. Isso quer dizer que a disponibilidade de alimentos no Brasil não sofreu alterações expressivas, mas o nível de desnutrição aumentou. Essa constatação pode ser um indicativo de que o acesso à comida tenha reduzido. E a FAO também disponibiliza o gráfico quanto o acesso à comida medido pelo Produto Interno Bruto “per capita” (PIB “per capita”) utilizando preços internacionais (dólar corrente) constantes de 2011 (PPC-2011) conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 9 – Evolução do Produto Interno Bruto “per capita” no Brasil (PPC-2011)



De acordo com o gráfico 9, observa-se uma leve redução do PIB “per capita” no Brasil, do período de 2019, que apresentou o índice de US\$ 14.685 (quatorze vírgula seiscentos e oitenta e cinco mil dólares) por pessoa ou R\$ 24,37 (vinte e quatro mil e trezentos e setenta e sete reais) por pessoa²⁶, e em 2020, caiu para US\$ 14,022 (quatorze vírgula vinte e dois mil dólares) ou R\$ 23.276 (vinte e três mil e duzentos e setenta e seis reais) por pessoa,

²⁶ Considerado o PPC-2011 de R\$ 1,66 (um real e sessenta e seis centavos) por dólar, mesmo parâmetro utilizado pela PNAD Contínua do IBGE na tabela 5817 que trata da linha internacional de pobreza

com redução de 4,70% do PIB “per capita”, porém com retomada em 2021 e os últimos dados encontrados e fornecidos pelo Banco Mundial²⁷ são do ano de 2022 e registraram o PIB “per capita” de US\$ 17.827,60 (dezessete mil e oitocentos e vinte e sete dólares), considerado dólares internacionais correntes, ou R\$ 29. 593, 82 (vinte e nove mil e quinhentos e noventa e três reais) por pessoa. Esses dados demonstram que cada brasileiro poderia viver, em tese, com cerca de pelo menos R\$ 2.000,00 (dois mil reais) em média por mês, valores que garantiriam uma vida bem mais digna e com um leque bem maior de liberdades emancipatórias, seja política, econômica, social entre outras.

A redução do PIB “per capita” pode não ser o único indicador a interferir no acesso à comida, pois existem muitas variáveis para isso, tendo em vista que o PIB “per capita” é um referencial que demonstra o ideal que cada indivíduo no país deveria usufruir, tendo em vista a produção traduzida em valores, resultado dos recursos gerados por todo país, e que todos teoricamente participaram para isso e teriam a quota parte equivalente a eles destinadas equitativamente. Porém, a realidade não acontece desse modo, pois apenas uma minoria usufrui de grande parte desses recursos, por ser a ela destinada a quase totalidade do resultado dessa produção econômica nacional.

Diante de todo o panorama descrito sobre distribuição de renda e patrimônio, linha da pobreza, fome, prevalência de desnutrição, insegurança alimentar, disponibilidade e acesso a alimentos, os dados evidenciam que o Brasil é um país extremamente desigual com as maiores concentrações de riquezas no mundo, uma faixa significativa da população que está abaixo da linha da pobreza e sofre de desnutrição e insegurança alimentar por não ter acesso a alimentos que seriam suficientes para manter a própria vida.

Esse cenário não é aleatório e existe um motivo pelo qual ainda existem tantas pessoas vivendo em condições sub-humanas. A seção seguinte trará alguns dos motivos que sustentam a manutenção dessas condições indignas do ser humano.

2.2 ARGUMENTOS UTILIZADOS PELA ELITE PARA JUSTIFICAR E LEGITIMAR A DESIGUALDADE SOCIAL E DE RIQUEZA

Como visto nas seções anteriores, a desigualdade de renda e riqueza no mundo e no Brasil são gigantescas, sobretudo no Brasil, conforme demonstrado.

²⁷ Fonte: Banco Mundial. Base de dados de Indicadores de Desenvolvimento Mundial. Programa de Comparação Internacional – PIB “per capita”, PPC (dólares internacionais correntes). Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=BR&most_recent_year_desc=true&view=chart. Acesso em: 04/01/2023.

E a dúvida razoável que paira entre os indivíduos no geral diz respeito ao porquê pequena parcela da população auferir altas rendas ou manter patrimônio imenso enquanto a grande maioria da população mundial percebe renda minúscula e praticamente não possui bens.

Zigmunt Bauman (2015), renomado sociólogo polonês, aponta as justificativas utilizadas pelas elites para sustentarem a discrepante diferença da distribuição de renda no mundo que privilegia uma minoria de pessoas e famílias.

É relevante esclarecer quem é a elite²⁸²⁹ descrita nesse trabalho. Considera-se elite, para fins desse estudo, o reduzido grupo de pessoas ou famílias que ocupam o topo da hierarquia ou pirâmide social, política e econômica da nação. Geralmente, esse seletivo grupo são os maiores controladores e beneficiários dos processos produtivos, das benesses do sistema político e de prestígio social da comunidade envolvida.

No geral, a elite valida a hegemonia de sua riqueza e garante a perpetuação dela através de ideologias difundidas como verdades incontestáveis que têm a finalidade de trazer conformação à maioria da população desprivilegiada e induzi-la aceitar tais ideologias de forma pacífica e natural.

Entre outras ideologias espalhadas para ludibriar praticamente a totalidade da população está na seguinte afirmação: “Uma das justificativas morais básicas para a economia de livre mercado, isto é, que a busca de lucro individual também fornece o melhor mecanismo para a busca do bem comum” (BAUMAN, 2015, p. 11). Essa citação traz o fundamentalismo do crescimento econômico que sustenta a doutrina da economia de livre mercado cujo objetivo é alcançar maiores lucros individuais e defende que a partir dele haveria melhores condições de alcançar o bem comum. A ideia contida nesta citação é altamente questionável, pois trata-se de falácia com claro propósito de falsear a realidade com o intuito de garantir a perpetuação da concentração de riqueza nas mãos de poucos.

Bauman (2015) traz em sua obra um momento histórico que confirma a atuação ilusória de ideologias fomentadoras do livre mercado nos seguintes termos:

28 O verbete elite é definido pelo dicionário Michaelis nos seguintes termos: “Minoria com mais poder e prestígio em determinado grupo social; o que há de melhor, de mais valorizado em uma sociedade”. (ELITE, 2024a)

29 A definição de elite também pode ser encontrado na wikipédia nos seguintes termos: “Elite pode ser uma referência genérica a grupos posicionados em locais hierárquicos de diferentes instituições públicas, partidos ou organizações de classe, ou seja, pode ser entendido simplesmente como aqueles que têm capacidade de tomar decisões políticas ou econômicas. Pode ainda designar aquelas pessoas ou grupos capazes de formar e difundir opiniões que servem como referência para os demais membros da sociedade. Neste caso, elite seria um sinônimo tanto para 'liderança' quanto para 'formadores de opinião ” (ELITE, 2024b)

É assim que Joseph Stiglitz resume as revelações das duas ou três décadas consecutivas, em tese as mais prósperas na história do capitalismo, que precederam o colapso do crédito em 2007 e a depressão daí decorrente: a desigualdade sempre foi justificada com base no argumento de que aqueles que estão no topo da escala contribuíram mais para a economia, desempenhando o papel de “criadores de emprego”. Mas “então vieram 2008 e 2009, e a gente viu esses caras que levaram a economia à beira da ruína pularem fora com centenas de milhões de dólares”. Obviamente, dessa vez não foi possível justificar as remunerações em termos da contribuição de seus beneficiários para a sociedade; o que eles deram em contribuição não foram novos empregos, eles aumentaram as filas de “pessoas *redundantes*” (como são alcunhados hoje os desempregados, e não sem sólidos motivos). (BAUMAN, 2015, p. 21-22)

Além dessa ideia, Bauman (2015, p. 38) aponta a existência de outras que são difundidas em todo o mundo e são tidas como premissas tacitamente aceitas, tornando-se imperativas. São sorrateiras, pois estão invisivelmente presentes em toda opinião sobre compreensão de mundo, o estado de mundo, como se fosse a ordem natural das coisas e não pudessem ser questionadas. São premissas que vinculam os indivíduos em todo o globo, numa visão geral que moldam a compreensão como se fosse a forma correta de ser, viver e estar, e que raramente são questionadas ou examinadas com seriedade ou submetidas a teste de evidência.

Segundo o mencionado autor, as falsas crenças são responsáveis pelo “flagelo da desigualdade social e seu crescimento em aparência incontrolável e metastático” (Bauman, 2015, p. 39) e enumera algumas das suposições tácitas imperativas, normalmente aceitas como óbvias, ou seja, que não necessitam de comprovação., são elas: a) Crença do Crescimento Econômico; b) Crença do consumo crescente; c) Crença da “naturalidade” da desigualdade social; e d) Crença na rivalidade como requisito basilar para manutenção da ordem social. Todas elas serão listadas a seguir com o respectivo entendimento conforme descrito por Bauman (2015, p. 40)

2.2.1 Crença Do Crescimento Econômico

A primeira das suposições reside na crença no crescimento econômico como a única maneira de lidar com os desafios e tal progresso resolveria todos e quaisquer problemas que envolvam a coabitação humana. O discurso do crescimento econômico está muito presente entre formadores de opiniões e em disputas eleitorais que incutem a necessidade de realizar escolhas, entre elas do candidato a ser eleito que tenha como pauta principal do plano de governo a preocupação com o crescimento econômico, sendo este perfil de candidato a

opção mais confiável. Essa crença traz a mensagem subliminar de que as chances de uma vida decente, satisfatória e digna, ou seja, que vale a pena ser vivida é medida pelos números oficiais e seus indicadores do crescimento econômico. Quer dizer que o felicitômetro (medidor de felicidade) passa por esses indicadores de crescimento econômico. Nesse sentido, tem-se, por exemplo, a seguinte afirmação de que o PIB “não é um indicador de bem-estar social, mas sim um felicitômetro dos ricos.” (BACHA, 1978, p. 42).

O engodo do crescimento econômico também é sustentado pela cartilha da desregulamentação dos mercados de trabalho com o objetivo de reduzir a proteção dos trabalhadores nas relações de trabalho, além de fomentar o desemprego estrutural em um sistema que insiste em excluí-los, cada vez mais, com o objetivo de garantir um exército de desempregados a fim de perpetuar a desvalorização do trabalho e da desregulamentação crescente de todas as conquistas trabalhistas alcançadas mediante lutas incansáveis. Assim, os trabalhadores são abandonados à própria sorte conforme o cenário descrito pela autora francesa nos seguintes contornos:

Vivemos em meio a um engodo magistral, um mundo desaparecido que teimamos em não recorrer como tal e que certas políticas artificiais pretendem perpetuar. Milhões de destinos são destruídos, aniquilados por esse anacronismo causado por estratégias renitentes, destinados a apresentar como imperecível nosso mais sagrado tabu: o trabalho. (FORRESTER, 1997, p. 7)

É alarmante pois, as propostas de desregulamentação são apresentadas em um discurso como soluções para a crise econômica instaurada sobretudo pela incapacidade do aumento perpétuo de riqueza, já revelado por John Stuart Mill (1848) em sua obra “Magnum opus” Princípios da economia política quando demonstra que o aumento da riqueza não é ilimitado e o fim do crescimento culminará em um estado estacionário do capital. E os resultados agravantes e perversos desta crise são as discrepantes diferenças sociais e de riqueza, sobre os quais deve imperar o silêncio para evitar dar foco e evidência aos efeitos prejudiciais da ideologia do crescimento econômico.

Nessa seara a desregulamentação é anunciada como a medida suprema, a tábua da salvação, para dar solução às crises econômicas. E desse modo a desregulamentação dos mercados de trabalho aliados às desregulamentações de bancos e do movimento de capital permite aos ricos movimentarem seu capital livremente, explorar os melhores e mais lucrativos lugares de investimentos e assim se tornarem mais ricos e, em contrapartida, os pobres, impotentes e incapazes, serem cada vez mais pobres inevitavelmente. A estes últimos é destinada apenas seguinte indagação:

É dessa maneira que se prepara uma sociedade de escravos, aos quais só a escravidão conferiria um estatuto. Mas para que se entulhar de escravos, se o trabalho deles é supérfluo? Então como um eco àquela pergunta que “emergia” mais acima, surge outra que se ouve com temor: será “útil” viver quando não se é lucrativo ao lucro? (FORRESTER, 1997, p.17)

Acerca do assunto, Bauman (2015) exterioriza seu pensamento no seguinte sentido:

Os efeitos endemicamente distributivos da “política de desregulamentação” estão entre os mais bem guardados segredos oficiais. Em documentos escritos oficialmente para consumo público, a desregulamentação é apresentada como a estrada régia para o bem-estar de todos, enquanto as estatísticas do Produto Interno Bruto (PIB), que medem os altos e baixos da “riqueza total” da nação e identificadas com o bem-estar da nação, mantêm silêncio sobre o modo como a riqueza é distribuída. Elas a ocultam em vez de revelá-la. É muito importante observar, em específico, a verdade que essas estatísticas não deixa vir à tona: “o aumento da ‘riqueza total’ caminha com o aprofundamento da desigualdade social,” ao mesmo tempo que amplia mais o fosso entre a segurança existencial e o bem-estar geral do topo e da base da pirâmide social. E lembremo-nos de que a parte mais elevada dessa pirâmide fica menor a cada ano, ao passo que o restante dela, em todas as faixas até a base, se expande de forma incessante. (BAUMAN, 2015, p. 46-47)

Nesse diapasão, o “fundamentalismo” do crescimento econômico é elevado a: salvador de todas as crises, solução dos problemas econômicos e garantidor do bem-estar da nação. Contudo, a grande verdade escondida por detrás dessa crença revela o aprofundamento da desigualdade social e paralelamente amplia o abismo entre a segurança existencial e o bem-estar geral existente entre o topo e a base da pirâmide social. E para contribuir para implementação desse quadro é utilizada a política da desregulamentação dos mercados de trabalho e de capitais, considerados um dos segredos oficiais nefastos mais bem guardados, pois são apresentados com roupagem de salvaguardas das economias, quando a realidade são uma das armas políticas responsáveis pela precarização das condições de vida, de trabalho e da deterioração da existência humana.

2.2.2 Crença Do Consumo Crescente

Trata-se da crença no aumento permanente do consumo ou, pelo menos, da rotatividade acelerada de novos objetos de consumo por fazerem acreditar ser a principal ou talvez única forma de satisfazer a busca humana de felicidade.

Para sustentar essa crença foi idealizado um mundo que responda aos desejos pessoais e seja extensão do “eu”. Um mundo delineado para oferecer conforto sem empenho e seja confortável sem necessitar de esforços. E para ingressar nesse mundo basta ser comprador, consumidor, usuário ou beneficiário da tecnologia que os desejos e necessidades serão prontamente atendidos.

A tecnologia tornou-se extremamente eficiente em criar produtos que atendam às fantasias e às idealizações humanas sendo superior nisso por oferecer tudo de forma instantânea. Além disso, não impõe qualquer resistência e nem traz implicações morais negativas caso o produto seja substituído por outro objeto mais recente e estimulante ou o objeto antigo descartado à lixeira.

Especialmente quanto aos artigos da tecnologia, Bauman pondera acertadamente que “Produtos da tecnologia do consumidor pescam seus clientes com a isca de satisfazer seu narcisismo. Eles prometem nos refletir bem” (BAUMAN, 2015, p. 59). Daí nascem incisivamente os seguintes estímulos: a fotografar a si próprio sem parar, estrelar os próprios filmes, aceitar a amizade de uma pessoa no espaço virtual particular de espelhos lisonjeiros onde estão refletidos os próprios desejos e a autoimagem. Assim, os objetos da tecnologia são destinados a proteger a autoestima, suprir carências, evitar riscos, sobretudo de perdas, entre outros, mas principalmente, fomentar o narcisismo.

E para alcançar a prometida satisfação é necessário consumir. A mensagem difundida amplamente é que “o caminho para a felicidade passa pelas compras (...) completude de consumidor significa completude na vida. Eu compro, logo existo” (BAUMAN, 2015, p. 61-67). Sendo essa mensagem o reflexo da crença do consumo crescente.

O mundo fantasioso do consumo traz a dualidade dos abonados que têm o poder de compra e podem consumir amplamente os produtos, além disso, ostentar esse poder. Do outro lado, a categoria dos fracassados considerados incapazes por várias razões, mas acima de tudo, por falta de recursos suficientes para satisfazer os padrões exigidos pela sociedade ardilosamente criada para instigar o consumo. Assim, as pessoas desse último grupo estão condenadas à inferioridade e à infelicidade, e são banidos desse mundo e publicamente responsabilizados pela desigualdade social.

Nesse sentido, o sociólogo polonês assevera o seguinte: “Essas supostas crenças públicas servem como escudo altamente eficiente para proteger a desigualdade socialmente

produzida contra qualquer tentativa séria, que exige apoio social amplo, de represar seu fluxo e talvez até de conter e reduzir sua propagação.” (BAUMAN, 2015, p. 63).

O engenhoso mecanismo criado para sustentar a crença do consumo crescente é tão eficiente que além de banir a categoria dos desprovidos de recursos, os convence a concordarem que eles próprios são culpados da sua situação de inferioridade e por não terem condições de usufruírem dos produtos, sendo os responsáveis da própria infelicidade. Richard Rorty identificou esse modo de ludibriar e advertiu: “Se os proletários puderem ser distraídos de sua própria desesperança por pseudo-ocorrências criadas pela mídia, (...) os super ricos pouco terão a temer” (RORTY, 1998, p. 88).

Nesse mecanismo, os banidos (demonstrado nesse estudo que são as verdadeiras vítimas) são responsabilizados pela desigualdade social de forma ampla e publicamente.

Esse engodo visa evitar qualquer eventual tentativa de rebelião contra a injustiça da desigualdade, pois esse assunto sequer poderá ser objeto de discurso elegível para defesa dos direitos humanos, por ser considerado mais um dos assuntos proibidos de virem a amplo debate.

As vítimas da desigualdade são persuadidas a acreditarem que são as culpadas da própria desgraça e infelicidade e as causadoras da desigualdade. Convencidas dessa crença, elas promovem a resignação desse segmento vitimizado. Isso coíbe as manifestações sociais, as organizações de movimentos coletivos, e às lutas por pleito de direitos, principalmente, os direitos sociais e, por fim, consagra a ideologia do individualismo.

A doutrina do individualismo propaga a ideia de levar vantagem e ser superior aos outros, o que pressupõe a desigualdade. Portanto, para levar vantagem e atingir a superioridade necessariamente deverá incentivar a desigualdade, pois o próprio sucesso será medido de acordo com o fracasso dos outros, da mesma forma que a ascensão será mensurada consoante a extensão da desvalorização dos demais.

Outro aspecto dessa crença está associado ao alto custo social da escolha de ir contra a ideologia imposta pela elite. A resistência à desigualdade é extremamente difícil e malvista. Aqueles que criticam a desigualdade são tachados de desordeiros, vândalos, rebeldes e ignorantes por não visualizarem o óbvio (consideradas as supostas verdades trazidas pelas crenças). No geral, eles são impopulares, tratados com desconfiança e desprovidos de prestígio social (e caso o tenham tido, são condenados publicamente e perdem esse prestígio). Por outro lado, as pessoas que propagam essas crenças são bajuladas, recompensadas pela obediência, tem ampla aceitação e abundante prestígio social. Desse modo, a opção de resistir à desigualdade possui alto custo e reduzida probabilidade de ser eleita, pois existe forte pressão para optar pela submissão aos postulados das crenças impostas pelas elites

beneficiadas por esse sistema estruturado para reproduzir as disparidades. Nessa conjuntura, o sociólogo polonês pronuncia o seguinte:

Quanto mais alto for o custo social de uma escolha, menor será a sua probabilidade de ela ser eleita. Os custos de uma recusa a se fazer o que os escolhedores são pressionados a realizar, assim como as recompensas pela obediência ao optar, são sobretudo pagos na preciosa moeda de aceitação, posição e prestígio sociais. Em nossa sociedade, esses custos são arrançados de tal modo que tornam a resistência à desigualdade (pública e também pessoal) extremamente difícil e, portanto, menos provável de ser empreendida e diligenciada que suas alternativas: a submissão plácida e resignada ou a colaboração voluntária. Os dados que nós, estrangeiros naturalizados na sociedade de consumo capitalista individualizada, temos de continuar lançando em todos ou na maioria dos jogos da vida são, na maior parte dos casos, viciados em favor daqueles que se beneficiam ou esperam se beneficiar da desigualdade. (BAUMAN, 2015, p. 34-35)

Somada às desregulamentações, mencionadas no tópico da crença do crescimento econômico, atinge-se uma sociedade estática, pacífica e conformada que se convence da desnecessidade de lutar por direitos, de buscar proteção ou melhores condições de vida e dignidade. O pleito de direitos como aconteceu no Estado do bem-estar social (“welfare state”), no século XIX, não tem espaço, imperando o neoliberalismo desregulamentador e o individualismo.

Daí o segmento, vítima da desigualdade, mantém-se apático e inerte em quase sua totalidade, reproduzindo um cenário perfeito para a elite minoritária dos ricos perpetuarem a acumulação de riqueza direcionada exclusivamente ao topo restrito da pirâmide. Desse modo, os integrantes da elite privilegiada permanecem seguros e livres de qualquer perturbação social, resistência ou rebelião que atentem contra o sistema por eles instaurado engenhosamente.

2.2.3 A Crença Da “Naturalidade” Da Desigualdade Social

O tópico anterior da crença do consumo crescente revela que para manter a maior parte da riqueza em poder da elite, representa pela reduzida parcela da população mundial, é necessário sustentar algumas crenças ludibrias implantadas na sociedade. Entre essas convicções está incluída convencer os indivíduos banidos do consumo que eles são os responsáveis do próprio fracasso e os causadores da desigualdade por serem incapazes de alcançar melhores posições sociais.

Essa ideologia está interligada à crença da “naturalidade” da desigualdade social. A educação imposta de forma geral é o pensamento de que o bem-estar da multidão é melhor provido quando são muito bem recompensadas as altas habilidades da minoria. Essa doutrina é difundida com base no pressuposto de que poucas pessoas são abençoadas com grandes e diferenciadas capacidades enquanto a maioria está na vala comum sem expressão em suas capacidades, ou seja, são pessoas comuns.

A elite dos ricos se aproveita desse discurso para implantar a ideia de que os abastados atingiram essa condição por possuírem capacidades superiores aos demais indivíduos. São crenças que reforçam a manutenção da desigualdade social e contribuem para o seu aprofundamento sem resistências, pois imprimi resignação às vítimas excluídas da participação dos recursos.

Nesse contexto, Daniel Dorling conceitua os “Princípios de Injustiça” e traz a seguinte proposição:

a desigualdade social no seio dos países ricos persiste por causa de uma crença continuada nos princípios de injustiça: pode ser chocante para as pessoas perceberem que talvez haja algo errado com boa parte do tecido ideológico da sociedade na qual vivemos. Assim como aqueles cujas famílias outrora possuíram fazendas de escravos terão visto essa propriedade como algo natural na época da escravidão; e assim como o voto das mulheres foi outrora retratado como “contra a natureza” – o número desmedido de injustiças em nosso tempo é para muitos simplesmente parte da paisagem de normalidade. (DORLING, 2011, p. 13)

Inserir a desigualdade social em um discurso de naturalidade e normalidade promove a paz social e isenta os arranjos sociais de críticas, contestações ou reflexões sobre modos alternativos ou mais adequados de viver e distribuir a riqueza existente e produzida no mundo.

Bauman (2015) comenta sobre os “princípios de injustiça” descritos por Dorling (2011) e faz a seguinte reflexão:

Esses “princípio de injustiça” são premissas tácitas (implícitas) que apoiam e têm a pretensão de “dar sentido” às convicções sonoramente expressas (explícitas), mas que quase nunca são objeto de reflexão ou estão sujeitas a teste. Elas são as crenças sempre presentes, mas poucas vezes enunciadas, “com” as quais nós pensamos, mas ‘sobre’ as quais não refletimos ao formarmos as opiniões que não contam com outras pernas, com esqueleto e carnadura sobre as quais se basear. (BAUMAN, 2015, p. 29)

Ainda no contexto dos princípios de injustiça, Bauman (2015) comenta sobre como personalidades como Margareth Thatcher com reconhecidas capacidades de capitalizar politicamente os preconceitos populares manobram discursos de alta difusão para confirmar as crenças que tem intuito de imprimir conformação aos seus destinatários e o faz da seguinte forma:

Thatcher toma como ponto pacífico, como algo evidente, que nossas diferentes capacidades, assim como nossas diferentes alturas, são determinadas por nascimento, normalizando desse modo a implicação de que pouco ou nada há na capacidade humana para mudar esse veredicto do destino. Essa foi uma das razões pelas quais, no fim do século passado, “tornou-se aceita a estranha noção de que, ao agir egoisticamente, de algum modo as pessoas beneficiam as outras” (BAUMAN, 2015, p. 31)

Nesse discurso, Thatcher tem como argumento basilar a naturalidade das diferentes capacidades humanas e sendo a capacidade de cada indivíduo determinada ao nascer, nada poderia ser feito para mudar isso, por isso cada um deveria se conformar com o seu destino. Nesse pensamento, cada um deveria aceitar com resignação suas capacidades e agir de forma egoísta, pensando em si próprios, que dessa forma haveria um benefício para as outras pessoas. A mensagem além de incitar a conformação também propaga o individualismo que reforça a ideia de levar vantagem e ser superior aos outros para perpetuar a desigualdade, conforme explanado no item anterior.

Além do discurso da normalidade das desigualdades sociais, outros “princípios de injustiça” apoiam e sustentam a persistência dessa desigualdade que continuam a moldar as percepções, atitudes e ações populares. Nesse sentido, estimulado pelo pensamento de Dorling (2011) e os referidos princípios, também são destacas por Bauman (2011) as seguintes crenças:

- 1) o elitismo é eficiente (porque o bem da multidão só pode ser aprimorado por meio da promoção de capacidades que, por definição, relativamente poucos possuem de forma exclusiva;
 - 2) a exclusão é tão normal quanto necessária para a saúde da sociedade, ao mesmo tempo que a ganância é boa para a melhoria da vida;
 - 3) a desesperança daí resultante é inevitável e não pode ser contornada.
- Essa coleção de falsas crenças indica que nossa inteligência coletiva e nossa submissão negligente à desigualdade social são contínuas e se autoperpetuam. (BAUMAN, 2011, p. 31)

De acordo com as crenças listadas, tem-se poderoso instrumento de manipulação e conformação coletiva, pois a população, em geral, é convencida de que o elitismo é necessário

para o aprimoramento das capacidades humanas. Por consequência, a exclusão será normal e necessária para manter a saúde da sociedade, pois aqueles que não aprimoram suas capacidades naturalmente serão banidos e culpados por não se esforçarem o suficiente sendo, portanto, inevitável a desesperança. Desse modo, nada pode ser feito, já que a oportunidade do sucesso finalizou e o resultado degradante é imutável, restando aos fracassados e incapazes apenas a resignação.

E toda essa conjuntura é vista com naturalidade, pois reconhecer e localizar desigualdades “injustas” passou a ser “desregulamentado” e indesejado, tendo em vista que os parâmetros de justiça foram fragmentados, o referencial foi individualizado (quando todos podem ser e fazer o que a sua individualidade sugerir), e as avaliações tornaram-se subjetivas, conforme observa Bauman (2011, p. 80)

Assim são perpetuadas as crenças que a desigualdade entre os homens é natural e daí a população é induzida acreditar que a oportunidade de vida humana é inevitável e não a contestar beneficia a todos, em contrapartida, a tentativa de alterar seus preceitos traria prejuízo a todos.

2.2.4 A Crença Na Rivalidade Como Requisito Basilar Para Manutenção Da Ordem Social

A rivalidade tem origem na tendência do homem de categorizar os pensamentos e seus conteúdos. Daí na aceção de seres pensantes enquanto sujeitos e o alvo dos pensamentos seus objetos ou coisas, estabelece-se uma relação de domínio, controle e poder entre o sujeito em posição de superioridade e o objeto a ele subordinado e submisso à disposição para o servir passivamente. Nessa perspectiva, a coisa é despojada de direitos e de capacidades de exteriorizar preferências ou reclamar seu reconhecimento, assim como o foram os escravos à época do império da escravidão, quando eram vistos como coisas.

Embora o exemplo seja referência dos escravos em tempos remotos, a relação de coisificação dos seres humanos está presente nos tempos modernos, com nova roupagem, identificados nos excluídos e fracassados que se encontram na base da pirâmide da desigualdade social. Esses seres humanos banidos da sociedade de consumo individualizada não têm espaço para manifestarem vontades, demonstrarem consciência, possuir empatia ou ser comparados com outros, nem ao menos para diagnosticar alguma pretensa injustiça. Acerca do assunto, Bauman manifesta da seguinte forma:

transplantar o modelo da relação sujeito-objeto, derivado da experiência de lidar com objetos inanimados, para as relações entre os seres humanos ou categorias de seres humanos (como na classificação de Aristóteles dos escravos como “instrumentos falantes”); e, conseqüentemente, tender a tratar os seres humanos segundo modelo elaborado e reservado para as “coisas”, isto é, para entidades que, segundo se supõe a priori, não dispõem de consciência, motivos nem vontade, as quais, por isso, nem demandam nem possuem empatia ou comparação.

Essa tendência rumo à transferência mal-orientada e ilegítima de modelo, que desafia a lógica e a moralidade, tornou-se entretanto difundida em nossa fluida sociedade de consumo moderna individualizada, e segue dando todos os sinais de estar acumulando força. (BAUMAN, 2015, p. 87-88)

Também reforça essa lógica da relação de predominância entre os indivíduos o seguinte trecho de José Eduardo Faria:

o campo é um sistema competitivo de relações sociais que funciona de acordo com sua lógica interna, composta de instituições ou indivíduos que competem pelos mesmos interesses. Em geral, o que está em jogo nesses campos é a obtenção da máxima predominância dentro deles – uma predominância que permite, aos que a obtêm, conferir legitimidade aos outros participantes. Conquistar essa predominância implica acumular o máximo do tipo particular de “capital simbólico” apropriado ao campo; e, para que esse poder se torne “legítimo”, ele tem que deixar de ser reconhecido pelo que é. Um poder endossado de maneira tácita, e não explícita, é um poder que logrou legitimar-se. (FARIA, 1996, p. 34)

Segundo o referido autor, o dominador pretende obter a máxima predominância sobre os demais para alcançar a legitimidade da dominação, embora esse poder seja endossado de maneira tácita e não explícita, mas é suficiente para impor a vontade do dominador.

Outro aspecto da crença da rivalidade diante da sociedade de consumo é que tudo passará pela ótica do consumismo, então pessoas e objetos serão produtos em potenciais utilizados para suprirem necessidades, desejos e carências. Esse pensamento também levará a conseqüências negativas para a sociedade em geral, pois é responsável pela fragilidade dos laços humanos e pela fluidez das associações e parcerias humanas, provocando, por fim, muita ansiedade espiritual e infelicidade, conforme afirma o sociólogo polonês a seguir:

Esse modelo de relação cliente-mercadoria ou usuário-utilidade é transplantado para as interações “homem a homem”, inculcado à força em todos nós, consumidores numa sociedade de consumo, desde a tenra infância e através de toda a vida. Esse treinamento é o maior responsável pela debilidade corrente dos vínculos humanos e pela fluidez das associações e parcerias humanas – enquanto a fragilidade e revogabilidade dos laços humanos, por sua vez são fonte prolífica e permanente do medo de exclusão,

abandono e solidão que assombra tantos de nós hoje, causando tanta ansiedade espiritual e infelicidade. (BAUMAN, 2015, p. 89-90)

Com a precariedade dos laços humanos, as pessoas tendem a confiar mais em equipamentos de proteção eletrônicos como câmeras de circuito fechado, em guardas armados à entrada e morar em condomínios fechados do que contar com a cordialidade e boa vontade humana.

Nesse mundo, a confiança, lealdade mútua e cooperação amigável estão desvalorizadas. Por isso as rivalidades serão exaltadas e reforçadas, da mesma forma que o jogo de levar vantagem será instigado. Nesse sentido observa o autor polonês:

Nosso mundo de começo do século XXI, não é favorável a uma coexistência pacífica, e muito menos à solidariedade humana e à cooperação amigável. Ele foi moldado de tal forma que torna a cooperação e a solidariedade não apenas uma escolha impopular, como também difícil e onerosa. (BAUMAN, 2015, p. 37)

A crença da rivalidade será sustentada para, de um lado estimular a supremacia do notável e do outro a exclusão ou degradação do desprezível como sendo condição necessária e suficiente para a justiça social, assim como para manutenção e reprodução da ordem social que a elite insiste em manter nos moldes dela.

Sustentar que algumas pessoas têm maior potencial que outras e são melhores que as demais enquanto a maioria supostamente sem dotes cabe apenas o dever de servir e agradar a minoria eleita superior pela elite, significa negar as habilidades pessoais que cada ser humano carrega em si, além coibir a expressão das capacidades inatas de cada indivíduo e também negar a grandiosidade que o dom da vida representa e oportuniza a todos.

Toda essa manobra é engenhosamente realizada para excluir a maioria da população e privilegiar a minoria favorecida representada pela elite política, econômica e social que se articulam para manter o poder e a ordem a seu dispor enquanto excluem os demais não integrantes dessa cúpula.

O problema é que o preço para a manutenção dessa cúpula e das crenças e ideologias por ela disseminadas, conforme ilustrado nesse capítulo, são devastadoras demais como por exemplo a morte de milhões de pessoas, a condenação de bilhões de indivíduos a viverem em condições de inexistência, privação de recursos materiais, além da negação de suas capacidades, liberdades, sentimentos e humanidade.

A seção a seguir demonstrará alguns dos reflexos da disseminação das crenças anteriormente descritas e da sustentação da desigualdade social.

2.3 A LÓGICA DO PENSAMENTO COLONIAL E AS LINHAS CARTOGRÁFICAS “ABISSAIS”

A pesquisa se justifica pela premente necessidade de reconhecer os segmentos sociais excluídos no plano da existência, conferindo aos integrantes desses segmentos diversos direitos e cidadania. Os referidos segmentos se encontram além da linha da existência humana e na concepção de Boaventura de Sousa Santos (2007), estão inseridas nas linhas do pensamento abissal.

A sociedade contemporânea segue a lógica pré-colonial, uma vez que obedecem às linhas cartográficas “abissais” que demarcaram o Velho e o Novo mundo na era colonial, onde os marginalizados eram enviados para as colônias para ficarem a margem da soberana sociedade imperial europeia. Esse pensamento é reproduzido até os dias hodiernos de forma mascarada e insiste em manter os desfavorecidos nas linhas abissais, sob condições subumanas e relegados ao plano da inexistência

A obra de Santos (2007) ilustra bem esse quadro:

O colonial é o estado de natureza, onde as instituições da sociedade civil não têm lugar (...) A modernidade ocidental, em vez de significar o abandono do estado de natureza e a passagem à sociedade civil, significa a coexistência de sociedade civil e estado de natureza separados por uma linha abissal com base na qual o olhar hegemônico, localizado na sociedade civil, deixa de ver e declara efetivamente como não-existente o estado de natureza (SANTOS, 2007, p. 74)

Em decorrência desse pensamento perverso tem-se o problema da fome e da má distribuição de renda no Brasil que também é antigo. A história da má distribuição de renda do Brasil remete a época do seu “descobrimento”, ou seja, desde o momento em que o território foi reconhecido como colônia e o modo de como nela foram instituídos os modelos políticos, econômicos e sociais sob a ordem de Portugal.

Boaventura de Souza Santos aborda a forma de colonização do Brasil e os reflexos das consequências que repercutem até os dias atuais e o faz nos seguintes termos:

o Brasil viveu desde de sua fundação até hoje: o colonialismo histórico dos portugueses que ocuparam a colônia para se apropriar de suas riquezas, e o colonialismo interno que os descendentes dos portugueses e de outros europeus (por vezes, birraciais) mantiveram depois da independência, um colonialismo diferente, mas com algumas características muito semelhantes às do colonialismo original, tais como o racismo, expropriação (roubo) de

terras, extração desregulada dos recursos naturais, violência impune contra populações indígenas e afrodescendentes e até escravatura, que se manteve durante 66 anos depois da independência. As semelhanças são tantas que algumas populações continuam hoje a lutar pela independência que há de vir. E que não pense que estamos a falar de um pequeno país ausente. Se juntarmos povos indígenas e quilombolas, camponeses e trabalhadores rurais sem terra, trabalhadores sem direitos ou condições análogas às de trabalho escravo, populações de favelas urbanas, populações sem abrigo, populações vítimas de múltiplas discriminações (porque são pobres, porque são negras ou indígenas, porque são mulheres, em suma, porque são corpos racializados e sexualizados), estamos a falar da maioria dos brasileiros. Para estas populações, supostas irmandades com colonizadores externos ou internos são metáforas cruel da opressão injusta que continuam a sofrer. (SANTOS, 2022, p. 10-11)

Na referência acima o autor traz algumas características do colonialismo como por exemplo: o racismo, a expropriação de terras, a violência contra os indígenas e afrodescendentes. Destaca que essas características estão presentes hodiernamente na maioria do povo brasileiro. Assevera que o colonialismo não deve ser visto apenas como uma condição do passado, mas também como uma condição do presente para ser enfrentada e superada. Complementa: “O passado só está fechado para quem se beneficia da injustiça que ele produziu e para quem desistiu de lutar contra a injustiça ou considera que não há injustiça na história, mas sim fatalidade e sorte” (SANTOS, 2022, p. 11)

Nessa vertente, Santos (2022) considera que as injustiças e atrocidades devem ser enfrentadas pelos vencidos e inconformados da história para buscarem a reparação e justiça (p. 11). Portanto, propõe a descolonização e para isso é necessário a libertação de toda degradação ontológica de um grupo humano por parte de outro, ou seja, deve ser desconstituída a ideia de que um dado grupo humano possa arrogar-se o poder de impunemente considerar outro grupo humano como naturalmente inferior. Isso significa que necessariamente deverão ser simultaneamente descolonizados tanto os colonizadores quanto os colonizados, ou seja, duas descolonizações recíprocas. (SANTOS, 2022, p. 12)

A descolonização envolve uma luta contra o colonialismo, sendo que neste estão compreendidos três modos principais de dominação: o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado. E tais modos de dominação devem ser resistidos na visão de Santos (2022, p. 45)

Além dessa luta contra as formas de dominação do colonialismo, Santos (2022) também propõe oposição a outros modos atuais de dominação com pensamentos defendidos nos estudos pós-coloniais e nas epistemologias do Sul. Os primeiros trata-se de “questionamentos dos alicerces culturais do eurocentrismo, paralelamente à reivindicação de contribuições locais ou nacionais ao conhecimento dito global” (SANTOS, 2022, p. 20). Já as epistemologias do Sul “promovem a recuperação dos saberes populares e vernaculares

mobilizados nas lutas que nunca foram reconhecidos pelo conhecimento científico ou acadêmico (...) como contribuições relevantes a uma melhor compreensão de mundo.” (SANTOS, 2022, p. 52).

Sobre as epistemologias do Sul o referido autor destaca que se trata da exclusão cognitiva que ocupa o centro da exclusão social (p. 52). Nelas são evidenciados os diversos contextos de denúncias e de desconstrução de conhecimentos diversos (produção da inexistência), para trazer a superfície da existência o reconhecimento dos saberes, principalmente de conhecimentos que foram negados. Nesse sentido tem-se a seguinte compreensão:

(...) contar com um terceiro paradigma do conhecimento: os conhecimentos nascidos na luta, isto é, as epistemologias do Sul. O Sul é, neste caso, um conceito epistêmico não geográfico, uma metáfora dos conhecimentos nascidos na luta. A diversidade das lutas é uma fonte de abundantes saberes, de conhecimentos produzidos pelas classes e grupos sociais em sua resistência contra as injustiças estruturais e as múltiplas opressões causadas pela dominação moderna. Tais lutas e saberes confirmam que os três modos principais de dominação moderna são o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado, os quais operam articuladamente. (SANTOS, 2022, p. 51)

No contexto das epistemologias do Sul tem-se também o reconhecimento das linhas abissais e a sociologia das ausências, onde a negação da existência a determinados grupos ou coletividades, considerados subumanidade, é essencial para manutenção da humanidade moderna. Nesse sentido:

O outro lado da linha abissal é um universo que se estende para além da legalidade e da ilegalidade e para além da verdade e da falsidade. Juntas, essas formas de negação radical produzem uma ausência radical: a ausência de humanidade, a subumanidade moderna. Assim, a exclusão se torna simultaneamente radical e inexistente, uma vez que seres subumanos não são considerados sequer candidatos à inclusão social (a suposta exterioridade do outro lado da linha é na verdade a consequência de seu pertencimento ao pensamento abissal como fundação e como negação da fundação).

A humanidade moderna não se concebe sem uma subumanidade moderna. A negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para que a outra parte da humanidade se afirme como universal. (e essa negação fundamental permite, por um lado, que tudo o que é possível se transforme na possibilidade de tudo e, por outro, que a criatividade do pensamento abissal banalize facilmente o preço da sua destrutividade (SANTOS, 2007, p.76)

Diante da afirmação do citado autor, percebe-se que o pensamento hegemônico do mundo contemporâneo tem utilizado de várias ideologias, entre elas as crenças já descritas na seção 2.2 deste trabalho, para mascarar a perversidade da negação da existência de determinados indivíduos, de seus conhecimentos e por consequência é negada também a cidadania aos mesmos.

Dentro dessa lógica da exclusão e da inexistência de determinados segmentos sociais também pode ser inserido, no contexto das linhas abissais e dos modos de dominação (capitalismos, colonialismo e patriarcado), a questão da má distribuição de renda principalmente no Brasil. Portanto, desde o Brasil colônia, já existe a lógica do pensamento abissal, a má distribuição da renda e das terras que foram distribuídas em grandes latifúndios denominados capitânicas hereditárias e um dos grandes problemas decorrentes desse pensamento e da má distribuição de renda são a miséria, a fome, a negação da cidadania e até mesmo da existência humana.

É latente a concentração de renda no país. Segundo harmonização de dados realizada pelo banco mundial em pesquisa divulgada em 2021, conforme já exposto anteriormente (no capítulo 2), o Brasil permanece entre os mais desiguais do mundo quando se trata de distribuição de renda entre seus habitantes e aparece em 8º no ranking (estimativa de índice de Gini – ano de referência 2021). E uma das principais consequência da má distribuição de renda são a fome endêmica, a negação da existência e de efetividade de direitos, sobretudo, os direitos fundamentais e humanos.

Em um sistema capitalista, e principalmente o neoliberal atual, onde o Estado intervém insuficientemente na vida econômica e social, por ser um comportamento premeditado, conforme descrito no item da crença do crescimento econômico, a fim de manter os marginalizados além da linha abissal, quem não possui recursos financeiros está condenado a morte por falta de alimentos e a privação de todo tipo de liberdade e dignidade humana.

Dentre as perversidades denominadas lógica ordenadora da “apropriação violenta” segundo Santos (2007) podem ser citadas: “apartheid” social, onde há segregação social dos excluídos por meio da divisão das zonas urbanas, como por exemplo os condomínios fechados ou cidades privadas; a transformação do contrato de trabalho em contrato de direito civil na dinâmica neoliberal, em que a parte mais fraca aceita todos os mandos e desmandos despóticos da parte mais poderosa; privatização dos serviços públicos, onde há deficiência da regulação pública e os consumidores ficam à mercê da benevolência das empresas. São todas situações que demonstram a ascensão do denominado paradigma da apropriação violenta. Relevante mencionar que Bauman (2015) atribui esse arranjo ao individualismo e as crenças

da rivalidade e da naturalidade da desigualdade, conforme demonstrado na seção 2.2 deste estudo.

Nesse contexto da marginalização da população brasileira vulnerável que está além das linhas abissais em condições de inexistência e sub-humanidade e da fome endêmica entre suas consequências mais maléficas, a presente pesquisa tem o intuito de demonstrar, nos capítulos seguintes, o quanto as políticas públicas de transferência de renda e alguns dos programas de transferência de renda criados pelo Governo Federal são eficientes para amenizar a extrema pobreza e contribuir minimamente para melhor distribuição de renda no país e ainda se é suficiente para garantir que a população carente beneficiária dos recursos tenha o mínimo para sobreviver e não morrer de fome.

Portanto, é relevante investigar formas alternativas de distribuição da renda com a finalidade de reduzir a enorme concentração de renda, onde poucos detêm grande parte daquela e a maioria uma pequena parcela dela ou fica sem nenhuma. E a criação de alternativas muitas vezes perpassa pela política pública, por isso o referido tema também é de grande relevância para o desenvolvimento dessa pesquisa e por isso também será estudada no capítulo subsequente.]

A seção a seguir tratará de um breve histórico da formação do Estado brasileiro e também de seu povo com o intuito de demonstrar que as desigualdades sociais e econômicas existentes na sociedade brasileira são antigas e caracterizam heranças que remetem a colonização do Brasil pelos portugueses.

2.4 O BRASIL NO CONTEXTO DA DESIGUALDADE

O contexto vivenciado pela população brasileira hodiernamente perpassa pela globalização e pela quarta revolução industrial. Visualiza-se uma sociedade moderna, repleta de vastos recursos tecnológicos que pretendem demonstrar evolução e avanços. Contudo, sob a ótica social, política e econômica percebe-se que não houve muitos avanços desde o período do Brasil colônia tendo em vista as desigualdades sociais, a concentração de renda e as disfunções do Estado brasileiro se mantiveram praticamente estáticos.

Acerca da concentração de renda, na história moderna ocidental, é uma característica marcante desde o mercantilismo, no qual o objetivo econômico do Estado Absolutista era a acumulação de riquezas, principalmente dos metais preciosos. Desse viés, Portugal não se excluía.

Nessa época em que coincidiu com a expansão marítima, o Reino de Portugal era um dos poucos que detinham o poder e a tecnologia para navegar os oceanos e financiar as grandes navegações. Portugal se destacava entre esses poderosos e foi um dos pioneiros nessa aventura. Em decorrência dela, “descobriu” o Brasil e a partir desse marco iniciou a exploração nessas novas terras.

Para ocupar a nova colônia, o rei português distribuiu suas terras em capitânias hereditárias e cedeu para algumas famílias portuguesas dispostas a ir para o “novo mundo”.

O sistema de capitânias foi regulamentado pelas cartas de doações e forais, instrumentos jurídicos administrativos que concediam direitos e deveres aos donatários, considerados importantes atributos da autoridade soberana, dentre eles, poderes político-administrativos, que permitiam: escravizar índios, montar engenhos, cobrar impostos, exercer a justiça em seus domínios e doar sesmarias (propriedades privadas) a colonos.

Nesse sentido, Raymundo Faoro descreve com riqueza de detalhes:

A capitania seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português. (...) As capitânias, construídas na base do sistema político-administrativo do reino, com as adaptações sugeridas pela extensão brasileira, assentavam sobre a ‘carta de doação’ e o ‘foral’. (...)

A capitania era inalienável e indivisível, sujeita à sucessão mesmo de “fêmeas, bastardos, transversais e ascendentes”, em desvio de lei mental. O “capitão e o governador” representava os poderes do rei, como administrador e delegado, com jurisdição sobre o colono, português ou estrangeiro, mas sempre católico. (...) Ao governador cabia um número amplo de léguas, dez a dezesseis, como terra livre e isenta, distribuída a porção em lotes não contíguos, proibindo-se-lhe alargar o domínio com doações e presente. Desde logo, o mais lucrativo negócio, aquele vinculado ao comércio internacional e conquistado no capitalismo comercial, pendia de licença do governador, como eventual monopólio seu.

(...) O capitão e o governador seria, portanto, um colono, com suas terras próprias, como qualquer outro colono. Avultavam os privilégios que se lhe concediam, ainda como particular, privilégios tradicionalmente outorgados aos comerciantes ligados ao reino, metrópole. Sobre essa qualidade de ordem particular, sobressaíam as suas funções públicas – aquelas que destacavam a capitania de uma fazenda, equiparando-a a uma província. Agora a despeito da hereditariedade do cargo, das atribuições amplas, ele agia em nome do rei, sujeito implicitamente aos seus ditames, como se depreende ao limitar os negócios do rei dos seus, quer na justiça, no comércio e no regime fiscal. (FAORO, 2021, p. 132-133)

Conforme descrito, depreende-se que o Brasil, desde o início da colonização, foi dividido em grandes porções de terras doadas aos donatários responsáveis por proteger, fomentar o comércio e explorar as riquezas existentes nesse vasto território.

Sobre a forma de colonização desse território brasileiro, Abreu Vieira, Lustosa da Costa e Oliveira Barbosa asseveravam que as instituições antecederam à construção político-social do Brasil desde o período colonial conforme trecho a seguir:

Tivemos Estado antes de ter povo, tivemos fazenda pública antes de receita ou fato gerador, tivemos judiciário antes de demandas e contendas próprias de sua esfera. E tudo isso, lembre-se, quase desembarcou aqui com as caravelas, tramado no além-mar pelos letrados do estamento, expandindo-se mais e mais e sempre. Alega-se que herdamos de Portugal as instituições políticas e o hábito de tentar moldar a realidade através de leis e decretos. (VIEIRA, COSTA e BARBOSA, 1982, p. 7).

Na mesma percepção dos citados autores, Barroso (2013, p. III-2) denuncia que na trajetória do Estado brasileiro, o Brasil desde a colônia herdou 4 disfunções, são elas: o patrimonialismo, o oficialismo, o autoritarismo, e o paternalismo.

Acerca do patrimonialismo, Faoro (2021) o caracteriza como a incapacidade de distinção entre o público e o privado, onde os titulares do poder se apropriam do aparelhamento estatal de forma a provocar a confusão patrimonial entre o que pertence ao Estado (público) e o que é privado, sendo consequência da dependência econômica e comercial gerada pela expansão marítima de Portugal e a forma de colonização por ele instituída. Nesse sentido o autor destaca:

A sociedade colonial não esgota sua caracterização com o quadro administrativo e o estado-maior de domínio, o estamento. Esta minoria comanda, disciplina e controla a economia e os núcleos humanos. Ela vive, mantém-se e se articula sobre uma estrutura de classes, que, ao tempo que influencia o estamento, dele recebe o influxo configurador, no campo político. O patrimonialismo, de onde brota a ordem estamental e burocrática, haure a seiva de uma especial contextura econômica, definida na expansão marítima e comercial de Portugal. A burguesia, limitada na sua vibração e vinculada nos seus propósitos ao rei, foi incapaz, secularmente, de se emancipar, tutelada de cima e do alto. (FAORO, 2021, p. 214).

Faoro (2021) acrescenta que unido ao patrimonialismo contribuiu também para a desigualdade social e a cultura de dilapidação da “res pública”, o que ele denomina de estamento. Para o citado autor, o poder político no Brasil, desde as feitorias até a Era Vargas, articulou-se com fundamento em um estado patrimonialista no conteúdo e estamental em sua forma. Este último seria o responsável por fazer os contornos e a forma ao exercício patrimonialista de poder.

Lênio Luiz Streck (2014) manifesta sobre o estamento da seguinte forma: “Trata-se de uma verdadeira casta que assume o controle do Estado, governando-o de acordo com seus interesses” (p. 30). Ele ainda destaca que em razão dos estamentos, o Brasil ainda é pré-moderno em determinadas circunstâncias. E acrescenta: “Temos uma sociedade de estamentos, que ‘ficam de fora’ da classificação tradicional de classes sociais” (STRECK, 2014, p. 30).

Acerca do estamento assim Faoro assevera:

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores. (FAORO, 2021, p. 697)

Após a chegada da modernidade e da forma de governo republicana, considerada democrática, no Brasil a separação entre o público e o privado em momento algum foi bem definida na política nacional ou no setor econômico desde o Brasil colônia em decorrência do patrimonialismo. Barroso ilustra essa disfunção da seguinte forma:

O patrimonialismo remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações entre o Imperador e a sociedade portuguesa em geral e os colonizadores do Brasil em particular. Não havia uma separação entre a Fazenda do Rei e a Fazenda do Estado, entre o público e o privado. Os deveres públicos e as obrigações privadas se sobrepujam. O rei tinha participações diretas, pessoais nos frutos obtidos na colônia. Vem desde aí a difícil separação entre a esfera pública e a privada que é a marca da formação nacional. O Ministro utilizar servidores públicos como governanta de casa ou como motorista da esposa é apenas uma face, digamos assim, alegórica, desse traço da formação nacional. (BARROSO, 2013, p. III-2)

O patrimonialismo é tão arrigado na cultura brasileira que foi necessário constar no texto constitucional, em dispositivo expresse (artigo 37, § 3º CR/88), a proibição de utilização de dinheiro público pelos agentes públicos para promoção pessoal. E para reforçar, foi imprescindível o Supremo Tribunal Federal (STF) julgar procedente ação declaratória de constitucionalidade (ACD 12)³⁰ para vedar o nepotismo no Poder Judiciário e ato subsequente editar a súmula vinculante nº 13³¹ deste Tribunal e alcançar as demais esferas de poder com o

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 12-DF, Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, j. 20/08/2008, DJe-237, publ. 18/12/2009. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461>. Acesso em 14/03/2024

fim de difundir a mensagem de que não é legítimo nomear parentes próximos para cargos públicos.

Essa confusão patrimonial entre o público e o privado é um fenômeno característico dos governos absolutista. Relevante destacar que também compõem as bases da estrutura política e estatal do patrimonialismo: o mandonismo, o coronelismo e o clientelismo. (HERINGER e SILVA, 2017, p. 93-4).

Desse modo, o patrimonialismo influência de forma determinante a cultura e a vida política, social e econômica dos brasileiros. Essa interferência chega ao ponto crítico das conquistas de direitos sociais acontecerem como expressão da legitimação e manutenção do poder estatal, utilizados em geral, como instrumentos de manipulação e contenção de massas e não como resultado de processo democrático. Nesse sentido o trecho a seguir:

A vida política social brasileira é de tal modo influenciada pelo patrimonialismo que, até a própria conquista de direitos sociais se deu como expressão da legitimação e manutenção de um poder estatal, via de regra, não como resultado de processo democrático, mas, como instrumentos de manipulação e contenção das massas; rearranjos estruturais e garantia de manutenção do poder vigente, nos períodos ditatoriais. (HERINGER, LEITE e FOLLONE, 2023, p. 131)

A segunda herança disfuncional foi o oficialismo. Segundo Barroso (2013), o oficialismo é uma característica traduzida na dependência do Estado para todo e qualquer projeto pessoal, político ou empresarial, como por exemplo: apoio e financiamento. Equivale à benção do Estado na vida do brasileiro. “Quase tudo no Brasil depende do financiamento do BNDEs, da Caixa Econômica, dos fundos de pensão” (BARROSO, 2013, p. III-2)

A terceira característica disfuncional, segundo Barroso (2013) é o autoritarismo que representa a quebra da legalidade constitucional que se fez presente na história do Estado brasileiro em diversos momentos, desde o início da República no Governo de Floriano Peixoto e o vice Deodoro, quando este suprimiu a convocação das eleições após a renúncia do primeiro. Outros exemplos posteriores foram: a Revolução de 30, a Intentona Comunista de 35, Golpe de Estado Novo de 1937 de Getúlio Vargas, a Deposição deste último em 1945, as rebeliões contra Juscelino em 1956, o veto à posse de João Goulart em 1961, o Golpe Militar

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227#:~:text=A%20S%C3%BAmula%20Vinculante%2013%20%C3%A9,inclusive%2C%20no%20conceito%20de%20nepotismo..> Acesso em: 14/03/2024.

de 1964, o Ato Institucional nº 5 (AI – 5), a outorga da Constituição de 1969, os Anos de chumbo do período de Médice, o fechamento do Congresso Nacional por Geisel.

E por fim, embora não tenha cunho institucional, a última característica disfuncional herdada do período colonial foi o paternalismo que consiste na “crença de que os recursos financeiros do Estado saem de lugar nenhum e que portanto, o Estado pode tudo, devendo ser o provedor paternalista de todas as necessidades.” (BARROSO, 2013, p. III-3)

Importante apontamento realizado por Streck (2014, p. 31) ao destacar que atualmente foi construída uma nova roupagem para o binômio estamento-patrimonialismo com o fenômeno denominado por Elio Gaspari (2010) de “privataria”, decorrente da confusão patrimonial entre o público e o privado. A “privataria” demonstrada na obra “Capitalismo de Laços” de Sérgio Lazzarine, refere-se ao processo de como as empresas estatais foram privatizadas evidenciando o modo como a “res pública” é encarada pelos governantes e pelas elites brasileiras. Esse estudo de Lazzarine (2010) denuncia por exemplo, como o governo se tornou o maior acionista da empresa Vale do Rio Doce, uma das maiores empresas estatais brasileira privatizada por valor simbólico, no governo de Fernando Henrique Cardoso, retratando a herança patrimonialista presente nas diversas camadas do estamento.

Nesse contexto, uma manifestação pertinente de Streck nos seguintes termos:

Como se pode perceber, não bastasse o modo como as empresas estatais foram privatizadas – aquilo que Gaspari vem chamando de ‘privataria’ – construiu-se um segundo estágio nesse processo de ‘entrelaçamento entre o público e o privado’, isto é, o velho patrimonialismo tão bem denunciado por Raymundo Faoro.

A pergunta que se faz é: em que medida o país avança no tocante à redução das desigualdades? Se no âmbito do ‘andar de cima’ as elites conseguem se agrupar e reagrupar em todos os segmentos econômicos e financeiros, no ‘andar de baixo’ os indicadores, mormente os da última década de redução da pobreza e inclusão social decorrem de fortes investimentos governamentais. Ou seja, parece haver dois ‘mundos’ separados: o ‘mundo’ dos ‘estamentos’, para aqui usar a expressão de Raymundo Faoro, que funciona paralelamente ao ‘mundo’ de baixo, que depende de políticas governamentais como o ‘bolsa família’.

Assim, paralelamente ao ‘capitalismo de laços’, que concentra mais e mais riqueza nacional, não se pode deixar de assinalar uma melhora nos indicadores sociais. (STRECK, 2014, p. 31-32)

O citado autor faz ponderações importantes tendo em vista que revela dois “mundos” existentes no Brasil. Um deles se apropria dos bens públicos livremente, modernizando o patrimonialismo de Raymundo Faoro com a “privataria”, ao privatizar empresas públicas a preços simbólicos transferindo o domínio para as mãos dos donos do poder, ou seja, o estamento dominante, e garantindo a propriedade destes. E para facilitar os

mandos e desmandos gerenciais, também se utilizam da prática costumeira da corrupção e dos desvios de dinheiro público.

O segundo “mundo”, por outro lado, é apaziguado com políticas governamentais como o “bolsa família”, e a tímida melhora dos indicadores sociais, conforme será demonstrado pelos dados trazidos nesse estudo na seção 4.1. São ações tomadas para evitar eventuais insurgências sociais contra a corrupção e o alto grau de apropriação dos bens públicos com uso, por exemplo, das privatizações da “res publica” e dos desvios de dinheiro público pela elite privada em conluio com o estamento. Nesse sentido, ponderação acertada é feita nos seguintes termos: “O neocapitalismo limita a democracia que se restringe aos ricos. Para os pobres basta um prato de comida” (AROUCA, 1998, p. 417). Com a observação de Arouca, resta evidenciado que as diretrizes das elites e do estamento são no sentido de direcionar e restringir a democracia apenas a eles (elite e estamento) e aos pobres cabe destinar apenas políticas públicas que garantam um prato de comida e com isso entendem o suficiente para silenciá-los e pacificá-los.

Acerca da definição de elite, delineada no item 2.2 desse estudo, é relevante ponderar que tal definição deve ser elasticada no contexto brasileiro, pois, sofre incremento do mencionado estamento, decorrente do patrimonialismo e em regra incrustado no Estado, tendo em vista que tem a característica de apropriar-se do aparelho estatal como coisa própria e ao mesmo tempo utiliza-se deste aparelhamento e do poder de Estado para assegurar-lhe a perpetuação de seus privilégios. Com isso o estamento é parte integrante da elite brasileira e têm a função de governar o país. Nesse sentido:

O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas. As convenções, e não a ordem legal, determinam as sanções para a desqualificação estamental, bem como asseguram privilégios materiais e de maneiras. O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos. Com isso, as convenções, os estilos de vida incidem sobre mercado, impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais. Regras jurídicas, não raro, enrijecem as convenções, restringindo a economia livre, em favor de quistos de consumo qualificado, exigido pelo modo de vida. De outro lado, a estabilidade econômica favorece a sociedade de estamentos, assim como as transformações bruscas, das técnicas ou das relações de interesse, os enfraquecem. Daí que representem eles um freio conservador, preocupados em assegurar a base de seu poder. Há estamentos que se transformam em classes e classes que evoluem para o estamento – sem negar seu conteúdo diverso. Os estamentos governam, as classes negociam. (FAORO, 2021, p. 63-64)

E nesse contexto, no caso do Brasil, quando se tem um Estado providência, bem observou Modesto Carvalhosa (1973, p. 100), o “Estado intervencionista não é uma concessão do capital, mas a única forma de a sociedade capitalista preservar-se, necessariamente mediante empenho na promoção da diminuição das desigualdades socioeconômicas”.

Nessa mesma lógica, Boaventura de Sousa Santos, “apud” Lênio Streck (2014, p. 24) assevera que “esse Estado, também chamado de Estado Providência ou Social, foi a instituição política inventada nas sociedades capitalistas para compatibilizar as promessas da Modernidade com o desenvolvimento capitalista.”

Sobre o tema, observa-se que o Estado Social foi instituído pela Constituição Mexicana de 1917 e pela República de Weimar de 1919 para implantar os direitos sociais, chamados direitos de segunda geração, com intuito de minimizar as mazelas provocadas pelo capitalismo selvagem. Contudo, atualmente, de acordo com as perspectivas desregulamentadoras essa vertente está fadada a desaparecer cabendo ao Estado enxugar cada vez mais.

Contudo, bem observa Lênio Streck (2014) que as consequências da desregulamentação dos direitos sociais nos países que passaram pelo “welfare state” são absolutamente diversas do caso do Brasil, onde não houve o Estado Social. “O Estado interventor-desenvolvimentista-regulador, que deveria fazer a função social, foi – especialmente no Brasil, - pródigo (somente) para com as elites” (p. 28), sendo estas mesmas elites coligadas com o estamento, os responsáveis por “se apropriaram/aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividido/ loteado com o capital internacional os monopólios e oligopólios da economia e, entre outras coisas”. (p. 28).

Todo esse histórico e comportamentos levam Lênio Streck a concluir que, “como resultado, temos que, em ‘terrae brasilis’, as promessas da modernidade só são aproveitadas por um certo tipo de brasileiros. Para os demais o atraso! O ‘apartheid’ social!” (2014, p. 29). Assim, enquanto a elite e o estamento usufruem amplamente das promessas da modernidade, os pobres são exilados e condenados ao atraso, a miséria e a inexistência.

O estamento e a elite a ele aliado utilizam-se do Estado como mecanismo de enriquecimento pessoal e a máquina pública serve apenas a essa nobreza, senhores do Estado, e deixa de cumprir o papel do contrato social para o qual foi destinado e ignora inclusive a prestação de serviço à sociedade. Streck refletindo um artigo do jornal “O Estado de São Paulo” de Roberto DaMatta retrata bem esse quadro nos seguintes termos:

Nesse caso, diz DaMatta, “os padrões do estado” transformam a administração num mecanismo de enriquecimento pessoal a competir com o

altruísmo e “social”. Neste processo, o Estado deixa de ser um sistema destinado a prestar serviços à sociedade. “Só há grana para pessoal, não há como investir em educação, saúde, transporte e segurança”. E complementa: “Estou convencido que tal modelo nasceu na matriz aristocrática imperial somada ao neo-estalinismo”: tais engenheiros, chamados nos governos militares de “tecnocratas”, sempre foram travestis nos velhos letrados ibéricos, bacharéis de Coimbra e crentes num platonismo jurídico que até hoje proclama a letra da lei como tendo o poder (tal qual uma fórmula mágica) de modificar a realidade, resolvendo suas contradições. Por isso, tivemos uma República, mas jamais o republicanismo: de um lado, os milionários vitaliciamente mantidos: do outro, os milhões de pobres e desvalidos que vibram quando recebem uma bolsa de pobreza, (STRECK, 2014, p. 35)

Esse cenário retrata o Brasil e suas disfunções do Estado que resultam nesse “apartheid social” ainda mais acentuado pelo contexto da sociedade da modernidade líquida que traz o individualismo e as crenças ludibriosas. Tudo isso contribui de forma determinante para sustentar a elite em posições vantajosas e condenar o país aos maiores índices de concentração de riquezas, a corrupção desenfreada, aos cofres públicos sangrados para manter o estamento e a elite amiga deste sem muitos alardes e rebeliões, além de reproduzir a sub-humanidade e negação da cidadania aos apartados.

As ideologias do capitalismo são refletidas no Brasil, por exemplo, nos processos de desregulamentação e na já mencionada privatização. Em relação a desregulamentação pode ser observada com a Reforma Trabalhista implementada pela Lei. 13.467/2017) que trouxe significativas mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e flexibilizou disposições normativas acerca do contrato de trabalho impactando na relação de trabalho entre o empregado e o empregador quando estipula a prevalência do negociado sobre o legislado (art. 611-A da CLT). Isso fez com que a instituição tradicionalmente responsável por proteger os direitos dos trabalhadores, os sindicatos, se tornassem os principais agentes da flexibilização dos direitos trabalhistas.

Bauman assevera que no caminho que se estabeleceu entre a sociedade de produtores e a sociedade de consumidores, as tarefas envolvidas na recomodificação do capital e do trabalho passaram por processos simultâneos de desregulamentação e privatização contínuas, profundas e aparentemente irreversíveis. (BAUMAN, 2008, p. 15). Oportuno esclarecer que a recomodificação consiste na identificação dos membros da sociedade de consumidores como eles próprios serem a mercadoria de consumo.

Além disso, as práticas contumazes de compra do trabalho humano são incentivadas pelo modelo capitalista e sancionadas pelo Estado, reforçando a manutenção do baixo custo da mão de obra e aniquilando as oportunidades de barganha coletiva e proteção do

emprego mediante o sucateamento dos sindicatos e imposição de freios jurídicos às ações defensivas destes. Por outro lado, o Estado frequentemente mantém a solvência de empresas ao taxar as importações, oferecer incentivos fiscais para exportações e subsidiar os dividendos dos acionistas por meio de comissões governamentais pagas com dinheiro público. Nesse sentido:

Além disso, a capacidade e a disposição do capital para comprar trabalho continuam sendo reforçadas com regularidade pelo Estado, que faz o possível para manter baixo o ‘custo da mão de obra’, mediante o desmantelamento dos mecanismos de barganha coletiva e proteção do emprego, e pela imposição de freios jurídicos às ações defensivas dos sindicatos – e que, com muita frequência mantêm a solvência das empresas taxando importações, oferecendo incentivos fiscais para exportações e subsidiando os dividendos dos acionistas por meio de comissões governamentais pagas com dinheiro público. (BAUMAN, 2008, p. 15-16).

Como será visto nos capítulos posteriores, tudo isso impacta diretamente na cidadania, pois a ausência de afirmação do indivíduo enfraquece a construção da cidadania. E para construir uma sociedade harmônica e elevada no sentido jurídico, é essencial que o bem comum prepondere sobre os interesses individuais. Nesse sentido, “Tornar-se e continuar sendo uma mercadoria vendável é o mais poderoso motivo de preocupação do consumidor, mesmo que em geral latente e quase nunca consciente”. (BAUMAN, 2008, p. 76). E deve ser uma preocupação, pois a condição de mercadoria compromete a cidadania.

Sobre essa forma dos mercados influenciarem o Estado e interferirem em sua soberania, Bauman pondera: “Transferir para o mercado a tarefa de recomodificar o trabalho é o significado mais profundo da conversão do Estado ao culto da desregulamentação e da privatização”. (BAUMAN, 2008, p. 18).

O império do individualismo imposto pela sociedade da modernidade líquida também afeta às relações de trabalho, pois os indivíduos que não conseguem alcançar o sucesso profissional e auferir bons rendimentos oriundos de seu trabalho são vistos como fracassados, e são responsabilizados individualmente por seu fracasso, sustentando a crença da rivalidade, que incita a competição, já estudada na seção 2.2 deste trabalho. Nesse sentido Silva (2023) assevera:

Por fim ele observa que dentre os “danos colaterais” perpetrados por essa promoção e competição, o mais destacado é o da comodificação total e abrangente da vida humana. A forma mercadoria penetra e transforma áreas da vida social até então infensas de sua lógica, de sorte que a própria

subjetividade se torna uma mercadoria a ser comprada e vendida no mercado, (...)

No que se refere às relações de trabalho, os indivíduos que não conseguem se sobressair são vistos como fracassados, e são responsabilizados individualmente por seu fracasso, não obstante seja sabido que a estrutura da própria sociedade de mercado é altamente excludente. Ou seja, todos os riscos são produzidos pelo próprio sistema econômico e social, mas a responsabilização recai tão somente sobre o indivíduo. Se ele fracassa é porque é preguiçoso, não tem iniciativa, não é empreendedor. (SILVA, 2023, p. 417)

Tudo isso tem um impacto direto na construção da cidadania no Brasil, e nesse sentido Marcelo Neves (1996, p. 110) afirma que no Brasil existem duas espécies de pessoas: o “sobreintegrado” ou “sobrecidadão”, que se utiliza do sistema, mas a ele não se subordina, e o “subintegrado” ou “subcidadão”, que é dependente do sistema, porém, não consegue acessá-lo.

Para manter o contrato social, o Estado deveria garantir minimamente os serviços públicos, a cidadania e as políticas públicas para reduzir os impactos das desigualdades econômicas, políticas e sociais e amenizar os efeitos da perversidade do capitalismo que tende sempre concentrar riqueza nas mãos de minoria. Na mesma vertente assevera Barroso “Governo é para garantir as regras do jogo, criar infraestrutura e ajudar os pobres, arrecadando tributos com eficiência e justiça fiscal, redistribuindo renda, bancando programas sociais e, sobretudo, prestando serviços públicos de qualidade. (2013, p. III-5).

Sendo dever do Estado garantir a cidadania, a dignidade da pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza e marginalização e promover o bem de todos, conforme os ditames dos artigos 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, esse estudo propõe a atuação do Estado mediante políticas públicas, em especial as de transferência de renda, conforme será estudado no capítulo subsequente.

Oportunamente também será estudado, no capítulo 5, o impacto da desigualdade social, econômica e política na cidadania no contexto brasileiro.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PROGRAMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

O presente capítulo tem a intenção de demonstrar a evolução dos paradigmas do Estado e destacar as suas principais características. Com isso, enfatizará as obrigações do Estado frente ao paradigma adotado. Nesse contexto, será apontada a importância das políticas públicas para atuação do Estado Democrático de Direito. Para melhor compreensão da atuação do Estado mediante as políticas pública, neste capítulo, também serão estudados os principais programas de transferência de renda no Brasil.

Dessa forma, a seção subsequente tratará das políticas públicas e da evolução dos direitos e dos paradigmas de Estado.

3.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DO ESTADO

É parte integrante da temática desse trabalho a compreensão sobre políticas públicas.

No início da civilização, Aristóteles (1999) compreendia a política como a ciência que estuda a melhor forma de construir uma sociedade e de governar para estabelecer o bem comum.

Na modernidade, Maria Paula Dallari Bucci (2006), ensina que a política pública é tema oriundo das Ciências Política e das Ciências da Administração Pública e tem sido tratada nas Ciências do Direito, por exemplo, na esfera da Teoria do Estado, no Direito Constitucional e Direito Administrativo. É um assunto com abertura para interdisciplinaridade, contudo, como estudo autônomo dotado de objetividade e cientificidade tem sido realizado pela seara do Direito e tem tido o olhar voltado para demandas sociais.

A preocupação com as demandas sociais emergiu a partir do século XX quando houve profundas transformações no universo jurídico. As Constituições que representam o ápice da pirâmide normativa, ou seja, a norma fundamental hipotética, passaram a tratar dos direitos fundamentais e dentre eles especificamente os direitos sociais.

Os direitos sociais refletem uma mudança de paradigma no âmbito jurídico e significou transformação na postura do Estado que antes era abstencionista, Estado Liberal, e passou para um enfoque prestacional, no Estado Social ou “Welfare State”. Significa que nesse último, o Estado passa assumir obrigações de fazer em relação aos direitos sociais.

A seara jurídica passou por evoluções e foram divididas em gerações³². A primeira geração de direitos consistiu predominantemente em direitos de liberdade. Em meio ao contexto de Estados absolutistas e intervencionistas, surgiu a necessidade de criar mecanismos que coibissem a atuação imponente do Estado e atribuíssem liberdades mínimas aos indivíduos para concretização de direitos humanos. Isso significava que o Estado deveria se abster de invadir as liberdades individuais. Nesse período vigorou o paradigma do Estado Liberal e foram garantidos os direitos fundamentais de expressão, manifestação do pensamento, de associação, direito ao devido processo, todos eles representando garantias negativas, ou seja, a segurança de que os indivíduos não seriam perturbados do gozo desses direitos por nenhuma instituição, indivíduo ou Estado. Nesse sentido Bobbio complementa:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado. (BOBBIO, 2004, p. 20)

A segunda geração de direitos consistiu nos direitos sociais, típicos do século XX instituídos a partir da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar, de 1919, e no Brasil a partir da Constituição brasileira de 1934. São considerados direitos meios, ou seja, com a principal função de assegurar o gozo dos direitos individuais de primeira geração. Os direitos individuais seriam uma ficção, mera letra da lei, se não existissem meios de implementá-los de forma fática então os direitos sociais vieram para servir de instrumento para garantir eficácia aos direitos de primeira geração.

São direitos de segunda geração por exemplo: o direito à educação, saúde, assistência social, entre outros, e além dos direitos sociais eles também englobam os direitos econômicos e culturais. No apogeu dos direitos de segunda geração, predominou o paradigma

³² As denominações “geração” ou “gerações” de direitos utilizadas nessa pesquisa são equivalentes aos termos “dimensão” ou “dimensões” de direitos.

do “Welfare State”, ou Estado do bem-estar social ou simplesmente Estado Social.

Nesse contexto do Estado Social relacionado ao tema políticas públicas, Maria Paula D. Bucci assevera: “A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.” (BUCCI, 2006, p. 3)

Nessa lógica, conforme proposto pela citada autora, é imperioso reconhecer a juridicidade às políticas públicas para alcançar a concretização dos direitos humanos, principalmente os direitos sociais.

Lênio Luiz Streck (2014) também defende a judicialização das políticas públicas no caso de omissão dos Poderes públicos quando não realizarem devidamente as políticas públicas conforme determinado pelo Poder Constituinte. Nesse sentido assevera:

Tem-se que ter em mente, entretanto, a relevante circunstância de que, se no processo constituinte se optou por um Estado intervencionista, visando uma sociedade mais justa, com a erradicação da pobreza, etc., “dever-se-ia esperar que o Poder Executivo e o Legislativo cumprissem tais programas especificados na Constituição.” Acontece que, em grande parte, a Constituição não está sendo cumprida. As normas-programas da Lei Maior não estão sendo implementadas. Por isso, na falta de políticas públicas cumpridoras dos ditames do Estado Democrático de Direito, “surge o Judiciário como instrumento para o resgate dos direitos não realizados”. Por isso a inexorabilidade desse “sensível deslocamento” antes especificado. Com todos os cuidados que isso implica.

Em face do quadro que se apresenta – ausência de cumprimento da Constituição, mediante a omissão dos Poderes públicos, que não realizaram as devidas políticas públicas determinadas pelo pacto constituinte –, a via judiciária se apresenta – por vezes – como a via possível para a realização dos direitos que estão previstos nas leis e na Constituição. (STRECK, 2014, p. 65 – 66)

A importância do Estado Social e da juridicidade conferida aos direitos fundamentais, sobretudo os sociais, também é destacada por José Ivo de Aguiar Oliveira no seguinte sentido: “Com o advento do Estado Social, o orçamento público tornou-se um instrumento a serviço da Administração Pública para adoção de políticas públicas e concretização dos direitos sociais e valores fundamentais da Constituição”. (OLIVEIRA, 2023, p. 2)

Os direitos de terceira geração correspondem aos direitos transgeracionais, e são equivalentes ao direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade, direitos de tutela coletiva, direito ao desenvolvimento, entre outros. Nesse panorama prevalece o paradigma do Estado Democrático de Direito, contrário aos ditames do neoliberalismo.

O neoliberalismo tem o intuito de reduzir a participação do Estado, sobretudo na

economia. Esse modelo econômico foi inserido para decair o Estado Social e frear a multiplicação de direitos, em especial os direitos sociais, pois segundo Bucci (2006, p. 4), esses direitos foram considerados pelos críticos uma “inflação de direitos” e fator de perda de competitividade dos Estados, uma vez que tais direitos representariam a imposição de criar e manter dispendiosas e pesadas estruturas de serviços públicos, como por exemplo de saúde, educação, entre outros.

Conjugada essa análise à crença do crescimento econômico, conforme descrito na seção 2.2 deste estudo, tem-se a perpetuação da ideia (de forma deturpada) de que o crescimento econômico é preponderante ao desenvolvimento humano e, portanto, a implementação dos direitos humanos já consagrados, ou o avanço deles, constituiria ideal irrealizável e o Estado deveria atuar minimamente em razão dos meios disponíveis. Daí, a inércia das efetivações dos direitos sociais, inseridos também nesse campo as políticas públicas, geralmente relegados e não executados sob a justificativa da Teoria da reserva do possível (ALIENDO, 2008)³³. Nesse contexto, forma-se amplo aparato para não concretização dos direitos humanos e sociais.

Contudo, o neoliberalismo juntamente as crenças mercadológicas e demais ideologias implantadas pelas elites individualistas e capitalistas da modernidade líquida estão na contramão dos ditames postulados pelo paradigma do Estado Democrático de Direito compreendido por Streck (2014) da seguinte forma:

O Estado Democrático de Direito é o novo modelo que remete a um tipo de Estado em que se **pretende precisamente a transformação em profundidade do modo de produção capitalista** e sua substituição progressiva por uma organização social de características flexivamente sociais, para dar passagem, por vias específicas e de liberdade formal e real, a uma sociedade **no qual se possam implantar superiores níveis reais de igualdades e liberdades**. Assim, para Díaz, o qualificativo “democrático” vai muito além de uma simples reduplicação das exigências e valores do Estado Social de Direito e permite uma práxis política e uma atuação dos Poderes Públicos que, mantendo as exigências garantísticas e os direitos e liberdades fundamentais, **sirva para uma modificação em profundidade da estrutura econômica e social e uma mudança no atual sistema de produção e distribuição de bens**.

A noção de Estado Democrático de Direito está, pois, indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais. É desse liame indissolúvel que exsurge aquilo que se pode denominar de ‘plus’ normativo do Estado Democrático de Direito. Mais do que uma classificação de Estado ou de uma

³³ A Teoria da reserva do possível (“Vorbehalt des Möglichen”) é compreendida como “limite ao poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais a prestações, tendo por origem a doutrina constitucionalista alemã da limitação de acesso ao ensino universitário de um estudante” (“numerus-clausus Entscheidung”). Nesse caso, a Corte Constitucional alemã (“Bundesverfassungsgericht”) entendeu existirem limitações fáticas para o atendimento de todas as demandas de acesso a um direito.” (ALIENDO, Paulo. **Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. P. 200.

variante de sua evolução histórica, o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do **resgate das promessas da modernidade, tais como a igualdade, justiça social e garantia dos direitos humanos fundamentais.** (STRECK, 2014, p. 53-54, grifos nossos)

Portando, o Estado Democrático de Direito representa uma evolução em relação aos paradigmas anteriores, sendo um “plus” normativo com claro propósito de transformar profundamente o modo de produção capitalista e suprir as lacunas dos modelos anteriores para regatar as promessas não cumpridas na modernidade, sobretudo, da modernidade líquida, e promover profundas mudanças nas estruturas sociais e no sistema de produção e distribuição de bens. Desse modo, o Estado Democrático de Direito foi instituído para que possa implantar níveis superiores e reais de liberdades e igualdade com o fim de garantir principalmente os direitos fundamentais e demais direitos necessários a realização da justiça social.

E em relação a evolução dos direitos e garantias fundamentais Bucci (2006) faz importante apontamento quando afirma o seguinte:

O conteúdo jurídico da dignidade humana vai, dessa forma, se ampliando à medida que novos direitos vão sendo reconhecidos e agregados ao rol de direitos fundamentais. Isso ao mesmo tempo em que se multiplicam as formas de opressão, tanto pelo Estado como pela economia. (BUCCI, 2006, p. 3)

Diante dessa análise percebe-se que a abrangência do conceito de dignidade da pessoa é ampliado na medida em que novos direitos e garantias são conquistados e agregados ao rol de direitos fundamentais. Por outro lado, formas de opressão e mecanismos de coibir o exercício desses direitos também são multiplicados tanto por parte do Estado quanto por parte da economia, por ser um movimento natural das oposições no intuito de frear conquistas dos lados opostos de lutas, sendo aí equivalente aos sistemas de freios e contrapesos.

A partir do século XX, ficou evidente a discrepância entre os personagens inseridos nessa luta, então foi necessário um incremento da intervenção do Estado sobre o domínio econômico para reforçar o processo de ampliação de direitos, sobretudo, direitos que demandam conquistas de cidadania e dignidade humana. Nesse sentido assevera Maria Paula D. Bucci:

Esse processo de ampliação de direitos, por demandas da cidadania, enseja um incremento da intervenção do Estado no domínio econômico. A intervenção do Estado na vida econômica e social é uma realidade, a partir

do século XX. E apesar das alterações qualitativas dessa presença estatal, que foram realizadas em diversas ocasiões, a pretextos variados, ao longo desse período, o fato essencial é a indispensabilidade da presença do Estado, seja como partícipe, indutor ou regulador do processo econômico. (BUCCI, 2006, p. 5)

Nesse contexto, é imperioso que o Estado realize prestações positivas e para isso retome e reforce o paradigma do Estado Democrático de Direito para cumprir o propósito para o qual foi criado e para exercer maior intervenção na economia, no modo de produção e distribuição de bens e na estruturação social para conferir maior distribuição de renda e reduzir as desigualdades sociais.

A intervenção surge da necessidade de pacificação e promoção de maior igualdade social. Assim como o Estado Social surgiu para fazer frente ao liberalismo econômico e político desenfreado no século XX, no atual paradigma do Estado democrático de Direito carece novamente da intervenção estatal para promover a paz e a justiça distributiva social. Desse modo, a atuação do Estado mediante as políticas públicas representa uma forma de prestações positivas e também de intervenção na economia.

Diante da necessidade da intervenção do Estado no domínio econômico para garantir o exercício de direitos na seara da política e socioeconômica, também se tornou premente a necessidade de organização e normatização conferidos pelos regramentos jurídicos.

Segundo Streck (2014, p. 54), no Estado Democrático de Direito, a constituição tornou-se uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca dos objetivos descritos pelo texto constitucional, considerado no seu contexto dirigente-principiológico. Essa constituição positiva os direitos fundamentais e sociais, além de redefinir a relação entre os Poderes do Estado, onde o Judiciário (ou Tribunais Constitucionais) também passou a fazer parte da arena política. Essa redefinição da relação entre os Poderes provocou o redimensionamento da clássica relação entre os Poderes do Estado originariamente descrita por Montesquieu (2000).

Sérgio Cruz Arenhart (2009) argumenta que a ideia original de Montesquieu sobre a separação de poderes, como uma divisão rígida de atribuições entre o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, não é razoável e nem reflete a realidade praticada hodiernamente. Segundo essa concepção, a legislação seria exclusivamente atribuição do Legislativo, a administração seria uma função única do Executivo, e a aplicação do direito ao caso concreto seria exclusivamente papel do Judiciário. No entanto, essa visão não é verdadeira e também não é aplicável em outros países, nem mesmo no contexto brasileiro.

No Brasil, ocorrem funções anômalas entre os Poderes, onde o Legislativo exerce atipicamente funções administrativas dentro do próprio Poder, e o Executivo também exerce de forma anômala a função de legislar por meio de decretos. Diante desse cenário, seria pertinente admitir que o Judiciário implementasse políticas públicas, seja no exercício de sua função de garantia da Constituição Federal, seja no exercício de funções atípicas.

Neste contexto, o juiz não é mero aplicador do direito, mas também tem a função de concretizador dos direitos fundamentais para conferir significado aos valores essenciais descritos na Constituição da República de 1988. Desse modo, “Atualmente, o Judiciário, mais do que uma Corte que possui a função de retirar da ordem jurídica regras que se mostrem contrárias ao texto constitucional, adquire o papel de protetor dos direitos fundamentais.” (JOBIM; STEFFENS, 2022, p. 715).

Streck (2014) reforça esse entendimento ao afirmar sobre a judicialização das políticas públicas, que quando as normas-programas da Constituição Federal, que são responsáveis por orientar e garantir a implementação das políticas públicas, falham em cumprir seu papel, o Judiciário emerge como um instrumento crucial para resgatar os direitos que não foram realizados. Isso significa que, diante da ineficácia ou omissão do Poder Legislativo ou Executivo em executar tais políticas, o Judiciário pode intervir para assegurar que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam devidamente protegidos e efetivados. Essa atuação judicial pode ocorrer por meio de decisões que ordenem a implementação das políticas públicas ou que corrijam violações de direitos resultantes da sua ausência ou inadequação.

Ada Pellegrini Grinover (2010, p. 35) também defende o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário, podendo ser utilizado tal controle em qualquer tipo de ação, seja de natureza coletiva, individual com efeitos coletivos ou meramente individual)

Ao admitir a judicialização das políticas públicas Grinover (2010, p.18-25), contudo, assevera que alguns parâmetros devem ser observados para coibir abusos por parte dos Magistrados. Ela propõe os seguintes limites para o exercício de tal controle: a restrição à garantia do mínimo existencial; a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha do agente público; e a reserva do possível.

Tendo em vista que a grande dificuldade em relação as políticas públicas está relacionada ao cumprimento dessas políticas e a efetivação dos direitos sociais e esses obstáculos são mais evidentes no momento do cumprimento da ordem ou da decisão judicial, Grinover (2010, p. 25-28) propõe a aplicação de sanções tais como a responsabilização por improbidade administrativa; a intervenção federal ou estadual no Estado ou Município, e; em

âmbito mais limitado, a imputação ao prefeito o crime de responsabilidade, além das astreintes, embora essas últimas sejam inadequadas contra a Fazenda Pública.

Juvêncio Borges da Silva (2020) também defende a admissibilidade da intervenção do Poder Judiciário nos demais Poderes para impor obrigações e anular alguns de seus atos desde que observados os parâmetros legais e a finalidade precípua de concretização dos direitos fundamentais. Ele sugere a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como referencial delimitador das decisões judiciais para evitar excessos.

Leite e Silva (2024, p. 23) também defendem a judicialização das políticas públicas e incrementam que a melhor forma de intervenção do Judiciário seria mediante o processo coletivo estrutural pois desse modo seria resolvido o problema estrutural de forma a restabelecer e reestruturar a instituição ou ente público para a retomada da realização das políticas públicas e a solução dar-se-ia democraticamente, propiciando a negociação conjunta em juízo, entre as partes envolvidas, em tempo e modos aceitáveis.

Oportuno esclarecer que, segundo Edilson Vitorelli, o processo estrutural “é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.” (VITORELLI, 2018, p. 8)

Complementando a definição acima descrita, Didier Jr., Zanetti Jr. e Oliveira conceituam o processo estrutural de forma mais extensiva nos seguintes termos: “O processo estrutural é aquele em que se veiculam um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal” (DIDIER JR.; ZANETTI JR.; OLIVEIRA, 2022, p. 465).

Para melhor compreensão do conceito descrito, relevante também compreender o que seja problema estrutural que é assim definido:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). (DIDIER JR.; ZANETTI JR.; OLIVEIRA, 2022, p. 462)

Nesse sentido, o processo estrutural será um processo coletivo que visará reorganizar um problema estrutural causado por uma desconformidade que deu origem ao

litígio estrutural, normalmente instalado em instituições públicas ou privadas que deverá ser resolvido via judicial.

Diante de situações em que a não realização das políticas públicas aconteçam em razão de um problema estrutural, então a melhor forma de solução desse problema será mediante a intervenção judicial que sanará a desconformidade e promoverá a efetivação das políticas públicas nesse contexto envolvidas.

Diante da dificuldade do alcance do resultado prático da demanda judicial no seu cumprimento, Eduardo José da Fonseca Costa (2016) propõe uma “execução negociada”, inclusive para cumprimento em ações de natureza coletivas, onde o juiz atue como mediador entre as partes para atingir um acordo benéfico para ambas e dar solução a demanda. Essa execução negociada visa o cumprimento democrático da decisão, pois irá oportunizar ao réu dizer quais os recursos poderão ser disponibilizados dentro da reserva do possível, em contrapartida, os autores poderão ter seus pedidos atendidos com a urgência e necessidade premente de cada envolvido, em tempo razoável e aceitável, conforme cronograma elaborado em conjuntos pelos envolvidos, onde serão acompanhadas e cumpridas as medidas adotadas em cada etapa proposta. Nesse sentido segue a proposta do citado autor:

Para que se consiga um cronograma negociado desse tipo, recomenda-se, entre outras coisas: i) que o juiz da causa se reúna as sós com cada uma das partes para ouvir suas posições, identificar interesses subjacentes comuns e contrapostos, simular algumas alternativas de acordo e interromper a audiência quando a conversação se mostrar hostil ou obstruída (na técnica da mediação, essa reunião privada é chamada de cáucus); ii) a instauração de rodadas de negociação para a discussão dos temas e de cada uma das etapas do cronograma; iii) a presença não apenas dos advogados, do Ministério Público e dos representantes legais dos entes envolvidos, mas também dos responsáveis técnicos encarregados internamente do cumprimento de cada etapa do cronograma; iv) a consulta eventual a terceiros especialistas – nomeados pelo juiz como peritos, ou intervenientes na qualidade de ‘*amici curiae*’ – para a ampliação das informações imprescindíveis; v) a possibilidade democrática de participação não só das partes e dos auxiliares da justiça, mas dos setores da sociedade interessados na implantação da política pública, fazendo-se, assim, com que a relação processual assumira uma estrutura polifônica e transponha a bilateralidade autor-réu (já que, no Estado Social e Democrático de Direito, construído para uma sociedade fragmentaria e pluralista, as experiências institucionais conquistam maior legitimidade – de natureza ‘tópica’, sublinhe-se – a medida que se estruturam sob canais de controle e participação direta dos destinatários da ação governamental); vi) a possibilidade de os presentes usarem na audiência mapas, planilhas, gráficos, plantas, desenhos, estudos, rascunhos, orçamentos, croquis, vídeos, fotografias, retroprojetores, slides, quadros, lousas, telas para PowerPoint, propostas, comentários e toda sorte de recursos audiovisuais necessários à explanação técnica de suas perspectivas; vii) a possibilidade de eventual interrupção da audiência para a realização de inspeção judicial nos locais de instalação das estruturas que serão

necessárias à implantação da política; viii) a reserva de um espaço amplo e informal para acolher com conforto os presentes, facilitar o diálogo entre eles e comportar toda a estrutura física acima sugerida. (COSTA, 2016, p. 123-124)

Essa proposta descrita acima para a resolução de demandas judiciais relacionadas a políticas públicas parece ser bastante acertada e pode ser bem aproveitada nos processos estruturais. Ela permite inclusive a intervenção de “amicus curiae”, que possui conhecimentos específicos sobre a matéria em questão e experiência para explicar às partes a situação técnica de cada uma delas e as reais condições técnicas de cumprimento das políticas públicas em debate. O “amicus curiae” tem a capacidade de esclarecer não apenas as partes envolvidas, mas também o juiz, o Ministério Público e todos os interessados no processo sobre questões específicas, muitas vezes complexas, e outras por vezes obscuras pela falta de conhecimento especializado sobre o assunto, conhecimento esse que apenas os profissionais da área têm condições de oferecer. Essa intervenção pode enriquecer o debate judicial e contribuir para uma decisão mais informada e justa.

Nesse contexto, apontar o processo estrutural como instrumento de efetivação das políticas públicas significa permitir o controle dessas pelo Judiciário, contudo, sem abusos. Sobre o tema políticas públicas e o processo estrutural tem-se o seguinte:

No processo estrutural sobre políticas públicas, o Magistrado combaterá a problema estrutural que poderá ser uma ilicitude ou uma desconformidade, e dessa forma reorganizará e restabelecerá o funcionamento regular da instituição ou da entidade pública responsável pela realização da política pública. A reestruturação poderá ser feita de forma democrática e participativa, de forma a conferir maior legitimidade, lisura e conformação dos envolvidos, e ao mesmo tempo favorecer a efetivação dos direitos fundamentais sociais que a política pública foi criada originariamente para implementar. (LEITE; SILVA, 2024, p. 21)

Relevante mencionar que a defesa da judicialização das políticas públicas não busca favorecer a juristocracia no Brasil, conforme denunciado por Cláudia Maria Barbosa (2019). Essa perspectiva da juristocracia trazida por Barbosa ressalta o perigo de fortalecimento e expansão do poder político dos magistrados em geral e das cortes superiores, visando privilegiar a elite política, econômica e jurídica do país, que busca apenas defender seus próprios interesses e, por conseguinte, apoia a ideia de juristocracia.

A defesa da judicialização das políticas públicas visa a implementação dos direitos fundamentais sociais de grande parte da sociedade que de fato necessita dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988, conforme já descrito amplamente nesse estudo,

e facultar um meio alternativo aos necessitados de determinadas políticas, sobretudo o caminho judicial, é fortalecer o acesso amplo à justiça conforme defendido por Cappelletti e Garth (1998, p. 12-13) e favorecer a concreção dos direitos humanos sociais e da cidadania.

Dar amplo acesso à justiça, contemplando as políticas públicas com intervenção judicial, significa a possibilidade de integrar ao plano da existência aqueles indivíduos de determinados segmentos sociais, principalmente os inseridos nas linhas do pensamento abissal, relegados ao plano da inexistência, encontrados além da linha da existência humana, lugar de negação da existência a determinados grupos ou coletividades, considerados subhumanidade, conforme concepção de Boaventura de Sousa Santos (2007). Para os indivíduos pertencentes a esses segmentos é premente a necessidade de reconhecê-los ao plano da existência, conferindo-lhes diversos direitos e cidadania.

É interessante observar que os mesmos segmentos desfavorecidos no contexto da juristocracia apontada por Barbosa (2019) são aqueles que sofrem as consequências dessa referida situação. O pensamento hegemônico no mundo contemporâneo muitas vezes utiliza várias ideologias, conforme descrito na seção 2.2 para encobrir a injustiça da negação da existência de determinados grupos de indivíduos, sendo a juristocracia uma delas. Como resultado, a cidadania desses grupos também é negada.

Para minimizar os efeitos perversos do pensamento hegemônico e atuar no intuito de reduzir as desigualdades político, econômico-social, este estudo também aponta a judicialização das políticas públicas como alternativa para alcançar maior justiça distributiva e cidadania plena. Sugere também a tratativa das políticas públicas por intermédio do processo estrutural nos moldes descritos nesse trabalho para alcançar maior número de pessoas e dar solução em larga escala para os necessitados que muitas vezes se encontram em situação de sub-humanidade.

Portanto, a defesa da judicialização das políticas públicas busca garantir a implementação dessas políticas de maneira negociada e democrática, possibilitando a participação de todos os envolvidos no processo estrutural de forma coletiva. Se necessário, esse processo pode ser conduzido dentro de um cronograma que assegure o cumprimento dos objetivos acordados dentro do prazo estabelecido. Essa abordagem visa garantir que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas em benefício da sociedade, respeitando os princípios democráticos e promovendo a inclusão e participação de todos os interessados.

Nesse diapasão, considerando que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adotou o paradigma do Estado Democrático de Direito e este autoriza a atuação política do Judiciário somado ao não cumprimento dos preceitos fundamentais, constitucionais e a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo nessa empreitada, então é

legítimo a judicialização das políticas públicas. Para isso, surgiu o segmento das políticas públicas como ramo autônomo de estudos.

Para melhor compreensão do tema, a seção seguinte traz o conceito de políticas públicas.

3.2 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Enquanto ramo autônomo de estudo de um assunto e diante da importância da definição de seu objeto, Bucci (2006) conceitua acertadamente política pública da seguinte forma:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (Bucci, 2006, p. 39)

A referenciada autora compreende a política pública como um programa de ação governamental, no qual o agente executor é o Governo. Esse programa é um processo juridicamente regulado que busca alcançar objetivos sociais relevantes, cuja importância é determinada juridicamente. No contexto do Brasil, esses objetivos são principalmente prescritos na Constituição Federal de 1988, onde estão estabelecidas as diretrizes do que deve ser prioritariamente executado por meio das políticas públicas, dada a sua relevância.

Leonardo Reisman e Jackson de Toni baseados na ideia de Thomas Dye entendem a política pública como “tudo que o governo decide fazer ou deixar de fazer. O adjetivo ‘pública’ (...) refere-se ao protagonismo do agente primário da ação: o governo.” (REISMAN; TONI, 2017, p. 15). Dentro dessa abordagem, os autores demonstram que uma ação será considerada política pública se depender da execução pelo governo. Essa escolha conceitual é baseada na perspectiva do agente, ou seja, o que tem caráter oficial de decisão governamental e ainda carrega a capacidade de sanção em caso de transgressão.

É relevante trazer também o conceito delineado por Marco Félix Jobim e Luana Steffens que entendem políticas públicas nos seguintes termos:

Políticas públicas podem ser entendidas como instrumentos de ação dos governos capazes de proporcionar, mediante a ação conjunta dos poderes

públicos, ‘a efetivação de direitos fundamentais sociais, conferindo aos cidadãos as condições necessárias para usufruírem a real liberdade e a igualdade material e, tão logo, a dignidade humana’. Em suma, o fundamento imediato das políticas públicas seriam a função de governar, enquanto mediato seria a realização dos direitos sociais. (JOBIM; STEFFENS, 2022, p. 713).

Nessa definição de Jobim e Steffens é demonstrada a relevância da efetivação de direitos fundamentais sociais mediante a ação dos governos por intermédio de políticas públicas com a finalidade de conferir aos cidadãos as condições necessárias para que eles possam usufruírem da real liberdade e igualdade material e por consequência também a dignidade humana. Portanto, esse conceito trazido pelos citados autores extrai a verdadeira essência das políticas públicas.

Jobim (2022) argumenta que a política somente deve ser considerada pública se envolver os interesses da coletividade. Nesse mesmo sentido, Bucci também expressa sua opinião:

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade – não uma fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção – mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo. (BUCCI, 2002, p. 269)

Na ponderação de Bucci sobre políticas públicas, fica evidente que estas políticas são voltadas para atender aos interesses da coletividade e se desenvolvem por meio de um processo público que permite a participação de todos os interessados diretos e indiretos.

Considerando os conceitos de políticas públicas apresentados, pode-se concluir que estas estão diretamente relacionadas com a execução de ações que visam promover os interesses da coletividade, com o objetivo final de efetivar os direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988, sendo este último o fundamento final e essencial. Para alcançar a consecução desse fundamento final (mediato) por meio de prestações positivas, o Governo foi incumbido de realizar esses direitos sociais.

No caso de o Governo não cumprir adequadamente esse papel, enquanto Poder Legislativo e Executivo, então ao Judiciário, na qualidade de guardião dos direitos, inclusive das políticas públicas, também estaria autorizado a executar essas políticas. A abordagem

mais adequada e abrangente para isso é por meio de ações coletivas em processos estruturais. (LEITE; SILVA, 2024).

Por ser a política pública a protagonista, maior responsável, para atingir a efetivação dos direitos fundamentais, então serão estudados na seção a seguir algumas políticas públicas de transferência de renda no Brasil.

Nos capítulos subsequentes também serão elucidados os conflitos entre o poder econômico e o pleito dos direitos humanos e social correlacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a capacidade de competição e inserção na economia mundial, este último também estudado como desenvolvimento econômico das Nações e quantificado mediante o Produto Interno Bruto (PIB).

3.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

A melhor forma de superar as desigualdades sociais é mediante a distribuição de renda. Para isso é necessário transferir renda da pequena parcela da população brasileira que concentra a maior parte da renda gerada pelo país para a maioria que vive na linha da pobreza, ou seja, nas linhas do pensamento abissal, segundo Boaventura de Souza Santos (2007).

Para alcançar esse objetivo de transferência de renda no Brasil é utilizado atualmente o Programa Bolsa Família, o principal programa do Governo Federal para tal finalidade, regida pela Medida Provisória n.º 1164 de 2 de março de 2023 convertida na Lei 14.601 de 19 de junho de 2023.

Mas para compreender como foi alcançado o Programa Bolsa Família nos moldes atuais, primeiramente é pertinente analisar o histórico e a evolução dos Programas de transferência de renda conforme será realizado na seção subsequente.

3.3.1 Histórico Dos Programas De Transferência De Renda

Os programas de transferência de renda foram originados com o objetivo principal de reduzir as desigualdades sociais, combater a pobreza e a fome além de expandir os mecanismos de proteção social à população vulnerável.

No Brasil, a ideia de programa de transferência de renda surge em 1975 com estudos sobre programa de renda mínima vinculado a políticas de erradicação da pobreza. Antes dessa data, a concessão de benefícios e ajuda à população carente era feita

pontualmente e geralmente consistia em distribuição de cestas básicas em regiões carentes, principalmente no Norte e Nordeste brasileiro, contudo não tinham o potencial de solucionar as causas da miséria.

Com foco na extinção gradativa da pobreza, Silveira (1975) apresentou o estudo “Redistribuição de Renda” onde defende a necessidade da intervenção estatal para garantir a transferência de proventos à população carente de baixa renda, no sentido garantir-lhe o mínimo existencial, e concomitantemente alcançar o desenvolvimento econômico e o bem-estar.

Três anos depois, Bacha e Unger (1978) sustentam como forma de redistribuição de renda a complementação financeira para famílias na linha da pobreza fundamentando seus estudos na necessidade de diminuir a desigualdade e a miséria no país para construir uma democracia mais sólida.

Mais adiante, a Constituição da República Federativa de 1988 inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao inserir o primeiro dispositivo legal (art. 203, inciso V) que garantiria uma renda mínima (de um salário-mínimo de benefício mensal) aos maiores de 65 anos de idade e aos portadores de deficiência de qualquer idade, com renda familiar “per capita” não superior a um quarto do salário-mínimo. Tal garantia de renda mínima ficou conhecida como Benefício de Prestação Continuada (BPC). Este benefício também se encontra disciplinado na Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que regulamentou o dispositivo constitucional mencionado.

No cenário pós Constituição Federal de 1988, o Senador Eduardo Suplicy propõe, em 1991, o Projeto Renda Mínima, denominado Programa de Garantia da Renda Mínima (PGRM) com o propósito de trazer redistribuição de renda e erradicação da miséria mediante políticas públicas no cumprimento dos objetivos da nova constituição democrática. Nesse sentido, Soares (2010) reforça que apenas com a promulgação da Constituição da República de 1988 foram criadas condições para formar um sistema de proteção social brasileiro.

Somente em 1995 acontece a primeira experiência bem-sucedida de transferência de renda à população vulnerável, implantada no Distrito Federal pelo governador Cristóvam Buarque com a criação do Bolsa Escola. Esse era um programa de transferência condicionada de renda, ou seja, os beneficiários deste programa deveriam cumprir alguns requisitos preestabelecidos e entre eles incluía uma agenda da área de educação. Segundo Santos, Pasquim e Santos (2011), experiências semelhantes também foram implantadas nos Municípios de Campinas, Santos e Ribeirão Preto no Estado de São Paulo e também em Salvador no Estado da Bahia. Além de outros introduzidos nos moldes de Programas de

Renda Mínima como por exemplo, os Programas dos Municípios de Belo Horizonte/MG, de Franca/SP e de Jundiá/SP, conforme descreve Cardoso (2013).

No ano de 1996, o Governo Federal lançou o primeiro programa de transferência condicionada de renda em âmbito federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Este programa tinha o objetivo de retirar do trabalho infantil crianças e adolescentes menores de 16 anos.

Em 1997, é criado o Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Escola (PBE) com a Lei 9.533/97, sancionada à época pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, representando o primeiro programa nos moldes do Bolsa Escola em âmbito nacional. Relevante destacar que o PBE consistia na padronização dos programas já existentes nos Municípios, conforme já mencionado nos exemplos anteriores.

E então, no ano de 2001, o Programa foi expandido para todos os Municípios do país com as seguintes características:

Em 2001 houve uma ampliação do programa sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o PBE passava a abarcar todos os municípios do país, a administração municipal foi padronizada, o benefício passou a ser fornecido através de um cartão magnético vinculado à Caixa Econômica Federal e pagos preferencialmente às mulheres. Além disso, o financiamento passou a ser totalmente de responsabilidade da União. A faixa etária foi ampliada para crianças de 6 a 15 anos que frequentassem a escola e com renda familiar per capita de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo. Os valores dos benefícios também mudaram passando a ser de R\$ 15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00 dependendo do valor da renda per capita e do número de filhos. (CARDOSO, p. 160, 2013)

Além do Programa Nacional de renda mínima Bolsa Escola, em 2001, também foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação (PBA), MP 2.206/01, com o intuito de complementar a renda de famílias com crianças de 6 meses a 6 anos, gestantes ou nutrizes (mãe que amamente o filho até os 6 meses de idade). Ambos os Programas utilizavam o critério da renda familiar “per capita” inferior a R\$ 90,00, sendo as famílias, enquadradas nesse segmento, consideradas famílias em risco social. O benefício concedido a essas famílias seria de R\$ 15,00 por pessoa/criança beneficiária, sendo no máximo três por família, ou seja, R\$ 45,00.

Com o Decreto 3.823/01 foi incorporado ao Programa Bolsa Escola o denominado CadBes, um cadastro nacional de beneficiários. Nesse Decreto foi definida a competência da União para organizar e manter o CadBes, controlar a frequência escolar, além de estabelecer os procedimentos para concessão e pagamento dos benefícios.

Embora todos os programas citados tenham sido de extrema importância para efetivação da transferência de renda no país, sem dúvida o programa de maior abrangência e expressividade é o Bolsa Família, ainda vigente atualmente. De acordo com Pablo Martins Bernardi Coelho, esse programa representou “a maior iniciativa de transferência de renda já vista no país” (COELHO, 2021, p. 445)

Em 2003 foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), com a Medida Provisória 132/2003, logo após a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, sendo convertida na Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004. Esse programa também foi importante para unificar a maioria dos programas de transferência de renda vigentes à época, entre eles por exemplo: o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-alimentação, Vale-gás e o PETI.

Com a unificação também foi criado o cadastro único (CADÚnico) em âmbito federal visando facilitar o pagamento do benefício por intermédio de um único meio, ou seja, o cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, sendo este banco público o agente operador do Programa Bolsa Família.

Conforme descrito no artigo 4º do Regulamento do Programa, Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família foi criado com os objetivos básicos de:

- I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV – combater a pobreza; e
- V – promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Além desses objetivos, também estavam previstos no Plano Plurianual 2004-2007 as seguintes metas: I. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania; II. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos; III. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência); IV. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; V. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais; VI. Reduzir a mortalidade infantil; VII.

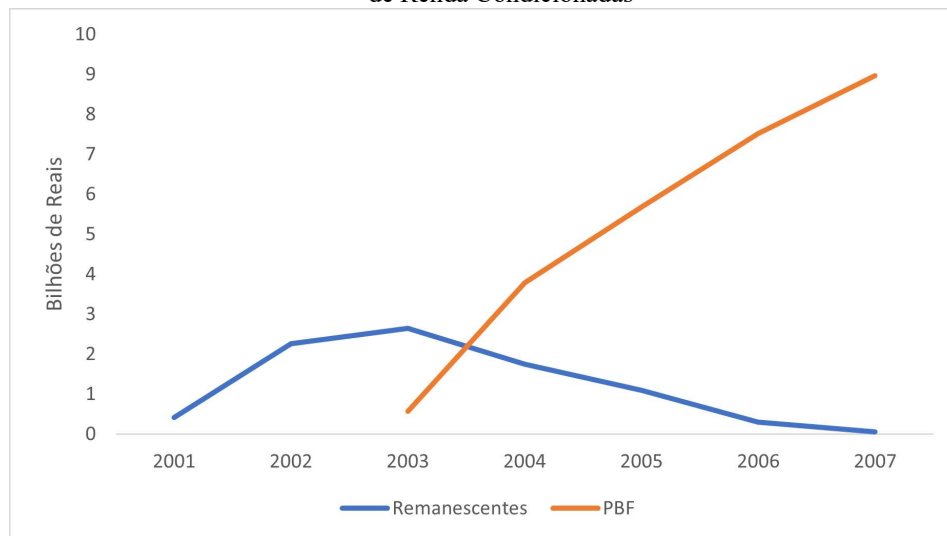
Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente; e VIII. Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social.

Relevante mencionar que o PBF inovou em relação aos programas de transferência de renda anteriores pois passou a proteger a família em sua integralidade em vez de proteger apenas o indivíduo, unificou a gestão de todos os programas em um único programa, o PBF, e aumentou o valor dos benefícios pagos.

O aumento do valor dos benefícios gerou acentuada elevação do orçamento destinado a programas sociais. Porém, essa elevação acentuada foi justificada pelo Governo Federal com a ousada meta de atender a totalidade das famílias em situação de extrema pobreza (aproximadamente 11,1 milhões de famílias segundo dados da PNAD de 2001) e para isso universalizar o benefício.

Arena (2021) traz um gráfico que demonstra a evolução dos gastos dos recursos orçamentários dos Programas de transferência de renda:

Gráfico 10 – Evolução dos recursos orçamentários no processo de unificação dos Programas de Transferências de Renda Condicionadas



Fonte: Elaborado por Arena, 2021, p.18, dados coletados da Câmara dos Deputados

Dentro das projeções do gráfico acima, deve ser considerado o PBF nos moldes originais, que previa dois tipos de benefícios: o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrassem em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda “per capita” de até R\$ 50,00 (cinquenta reais), e o valor do benefício mensal seria de R\$ 50,00 (cinquenta reais); e o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrassem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tivessem em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (anos) e o valor do benefício mensal seria de

R\$ 15,00 (quinze) reais por beneficiário até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco) reais por família beneficiária e concedido às famílias com renda “per capita” de até R\$ 100,00 (cem) reais.

O PBF tem a característica de não ter caráter contributivo, ou seja, para ter direito ao benefício não é necessário ter contribuído para a Previdência Social, por exemplo.

Contudo, a manutenção do benefício concedido requer o cumprimento de algumas condicionalidades, dentre elas: exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, entre outras

No ano de 2021, a Lei 10.836/2004 foi revogada pela Medida Provisória Nº 1.061 de 09 de agosto de 2021, no Governo de Jair Messias Bolsonaro para instituir o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil que mais tarde foi convertida na Lei 14.284 de 29 de dezembro 2021.

O Programa Auxílio Brasil tinha as seguintes ações e direcionamentos: fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); transferência direta e indireta de renda; desenvolvimento da primeira infância; incentivo ao esforço individual; inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã.

Além dos direcionamentos descritos, o Programa apresentava objetivos a cumprir, entre eles: promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo SUAS, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias; reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias; promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro às gestantes, às nutrízes, às crianças e às adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza; promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches; estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza principalmente por meio: a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho, b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.

Para o Programa Auxílio Brasil eram elegíveis famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda familiar “per capita” mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e

cinco reais). Foram consideradas elegíveis famílias em situação de pobreza aquelas cuja renda familiar “per capita” mensal encontrava-se entre R\$ 105,00 (cento e cinco reais) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais).

Eram benefícios do Programa Auxílio Brasil: o Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 130,00 (cento e trinta reais) mensais, destinado às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuíam em sua composição: crianças com idade entre 0 (zero) e 36 (trinta e seis) meses incompletos, pago por integrante que se enquadre em tal situação; o Benefício Composição Familiar, no valor de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) mensais, destinado às famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que possuísem em sua composição: gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre 3 (três) e 21 (vinte e um) anos incompletos, pago por integrante que se enquadre em tais situações; o Benefício de Superação da Extrema Pobreza, destinado às famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda familiar “per capita” mensal, mesmo somada aos benefícios Primeira Infância e Composição Familiar eventualmente recebidos, fosse igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza, ou seja, renda “per capita” mensal inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais); e o Benefício Compensatório de Transição: concedido às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que tiveram redução no valor financeiro total dos benefícios recebidos, em decorrência do enquadramento na nova estrutura de benefícios financeiros previstos na Lei 14.284/2021.

Além dos Benefícios financeiros descritos, o Programa Auxílio Brasil também contemplou incentivos de esforço individual e à emancipação, foram eles: Auxílio Esporte Escolar; Bolsa de Iniciação Científica Júnior; Auxílio Criança Cidadã; Auxílio Inclusão Produtiva Rural; Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

O Auxílio Esporte Escolar ou a Bolsa Iniciação Científica Júnior seriam pagos em 12 parcelas mensais ao atleta escolar ou ao estudante de Iniciação Científica beneficiários das referidas modalidades respectivamente e a família do atleta escolar ou estudante bolsista também seria beneficiária de uma parcela única, conforme estipulado nos artigos 6º e 7º da Lei 14.284/2021.

O Auxílio Criança Cidadã, com base no artigo 8 da Lei 14.284/2021, seria concedido para viabilizar o acesso da criança, em tempo integral ou parcial, às creches regulamentadas ou autorizadas que ofereçam educação infantil. Seriam elegíveis para esse auxílio as crianças de 0 (zero) até 48 (quarenta e oito) meses de idade e desde que o responsável pela família, preferencialmente monoparental, exerça atividade remunerada registrada no CadÚnico ou emprego formal aliada à inexistência de vaga em estabelecimento

de educação infantil da rede pública ou privada conveniada próxima à residência ou ao endereço referencial do trabalho do responsável.

O pagamento do Auxílio Criança Cidadã também ficava condicionado à inscrição da família beneficiária na fila de vagas em creche da rede pública ou credenciada e surgindo disponibilidade de vaga nesta instituição e sucessivamente a matrícula em vaga gratuita, o auxílio cessaria. Também seria condicionante do recebimento desse benefício a participação dos responsáveis em atividades de orientação sobre parentalidade e cuidados com a primeira infância oferecidas pelo Poder Público municipal ou do Distrito Federal.

O Auxílio Inclusão Produtiva Rural, nos termos do artigo 16 da Lei 14.284/2021, favoreceria os agricultores familiares como incentivo à produção, à doação e ao consumo de alimentos saudáveis para consumo de famílias pelo prazo máximo de 36 (trinta e seis) meses. A manutenção do pagamento deste auxílio mensal, após o primeiro ano de concessão, estaria condicionada à doação de alimentos, em valor correspondente à parte do valor anual do auxílio recebido, para famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas pela rede educacional e socioassistencial.

O Auxílio Inclusão Produtiva Urbana seria pago a cada membro da família que apresente ampliação de renda decorrente de obtenção de vínculo formal de emprego ou de desenvolvimento de atividade remunerada formalizada e registrada no CadÚnico, na condição de trabalhador autônomo, de empreendedor ou microempreendedor individual, de profissional liberal ou outra modalidade de trabalho, com a devida inscrição previdenciária e o correspondente recolhimento das contribuições para a seguridade social. Esse auxílio seria efetivado por meio de depósito periódico em conta bancária aberta em nome de cada membro da família elegível.

Para manutenção dos benefícios previstos no Programa Auxílio Brasil, assim como no Bolsa Família, também foram previstas as seguintes condicionalidades: realização de pré-natal; cumprimento de calendário nacional de vacinação e acompanhamento de estado nutricional; e frequência escolar mínima.

Em março de 2023, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em seu terceiro mandato, é retomado o Programa Bolsa Família, com a edição da Medida Provisória nº 1.164 de 2 de março de 2023, em formato mais moderno que o anterior. Esse instrumento normativo foi convertido na Lei nº 14.601 de 19 de junho de 2023 e substituiu o Programa Auxílio Brasil consequentemente revogou a Lei 14.284/2021.

De suma importância sobre o tema de transferência de renda e inclusão social mediante redução da vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza foi

a notável inserção do parágrafo único ao artigo 6º da CR/88 pela emenda constitucional nº. 114 de 16 de dezembro de 2021. O referido dispositivo dispõe o seguinte:

Art. 6º (...) Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

A inclusão desse dispositivo representou um avanço social, tendo em vista que o texto constitucional garante uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social a ser pago pelo poder público e para isso determina a existência e manutenção de programa permanente de transferência de renda.

Além do mais, a referida emenda constitucional também inseriu o inciso VI ao artigo 203 da CR/88 com a seguinte redação:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza

Então, a Constituição da República de 1988 é taxativa ao dizer que é obrigação do Poder Público prestar assistência aos desamparados a fim de reduzir a vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e para isso garantir uma renda básica familiar, seja pelo Benefício de Prestação Continuada, fornecido pela Seguridade Social, por exemplo, ou pelo Benefício de Renda de Cidadania, pago pelo Programa Bolsa Família, por exemplo, observadas as normas e requisitos de acesso e permanência determinados em lei, e também de acordo com a legislação fiscal e orçamentária.

Em razão dessa determinação constitucional contida na referida Emenda Constitucional foi sancionada a Lei 14.578/2023 que destinou R\$ 71,44 (setenta e um bilhões e quarenta e quatro milhões de reais) para o pagamento do Bolsa Família e isso permitiu o aumento significativo do valor do benefício pago por esse Programa de transferência de renda. Então, atualmente é permitido ao Programa Bolsa Família pagar R\$ 600,00 (seiscentos reais) em média para as famílias beneficiárias enquadradas em situação de vulnerabilidade social.

Diante da relevância e abrangência dessa política pública para o Brasil, na seção seguinte, o Programa Bolsa Família atual será estudado de forma detalhada.

3.3.2 O Bolsa Família Atual

Esse novo Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, conforme descrito no § 1º do artigo 1º da Lei 14.601/2023.

De acordo com o artigo 3º da lei em comento, os objetivos desse Programa Bolsa Família são: combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Tais objetivos deverão ser alcançados, segundo a Lei 14.601/2023, mediante: articulação entre o Programa e as ações de saúde, de educação, de assistência social e de outras áreas que atendam o público beneficiário, executadas pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital; vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de que trata a Lei n.º 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), permitida a utilização de sua rede de serviços socioassistenciais; coordenação e compartilhamento da gestão e da execução com os entes federativos que venham a aderir ao Programa; participação social, por meio dos procedimentos estabelecidos pelo Programa; utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), e sua promoção como plataforma de integração do Programa a ações executadas pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital; e respeito à privacidade das famílias beneficiárias.

São elegíveis ao novo Programa Bolsa Família as famílias inscritas no CadÚnico e aquelas famílias cuja renda mensal “per capita” seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais), conforme dispõe o artigo 5º da Lei 14.601/2023. Caso a renda mensal “per capita” supere o valor de meio salário-mínimo, a família será desligada do Programa, porém, terá um período de carência de 24 (vinte e quatro) meses em que a família beneficiária poderá receber 50% do valor do benefício que for elegível de acordo com os termos do Programa.

O artigo 7º da mencionada Lei estabelece os seguintes benefícios financeiros: Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R\$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; Benefício Complementar, destinado às famílias deste Programa cuja soma dos valores relativos ao Benefício de Renda de Cidadania, anteriormente descrito, seja inferior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), calculado pela diferença entre este valor e a referida soma; Benefício Primeira Infância, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por criança, destinado às

famílias beneficiárias que possuem, em sua composição, crianças com idade entre 0 (zero) e 7 (sete) anos incompletos; Benefício Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), destinado às famílias beneficiárias que possuem, em sua composição: gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 7 (sete) anos e 18 (dezoito) anos incompletos.

Os valores dos benefícios poderão ser alterados e corrigidos a cada intervalo de 24 (vinte e quatro) meses, sendo vedada a sua redução, conforme descrito nos §§ 3º e 4º do artigo 7º da Lei em comento.

Para manutenção da família como beneficiária do Programa Bolsa Família dependerá do cumprimento das seguintes condicionalidades: realização de pré-natal, cumprimento do calendário nacional de vacinação, acompanhamento do estado nutricional para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos incompletos, frequência escolar mínima de 60% (sessenta por cento) para os beneficiários de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos de idade incompletos, e frequência escolar mínima de 75% (setenta e cinco por cento) para beneficiários de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

A Lei 14.601/2023, artigo 20, institui o Adicional Complementar para Famílias Beneficiárias do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. O Programa Auxílio Gás dos Brasileiros foi criado pela Lei 14.237 de 19 de novembro de 2021 no Governo do Presidente Jair Bolsonaro à época, e a primeira lei referida convalida esse auxílio até que novo programa venha substituir o Programa original criado em 2021. O adicional complementar consiste no pagamento bimestral do valor monetário correspondente a um adicional de 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo (GLP), conforme estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), aferido nos 6 (seis) meses anteriores. São elegíveis para esse adicional complementar as famílias beneficiárias do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, ou seja, as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, com renda familiar mensal “per capita” menor ou igual a meio salário-mínimo nacional; ou que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social, previsto nos artigos 20 e 21 da Lei 8.742/1993.

Relevante mencionar que o artigo 26 da Lei 14.601/2023 extinguiu os benefícios: Auxílio Esporte Escolar; Bolsa de Iniciação Científica Júnior; Auxílio Criança Cidadã; Auxílio Inclusão Produtiva Rural e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana regidos pelo Programa Auxílio Brasil.

Relevante destacar que a proposta de inserir a renda mínima de R\$ 600,00 às famílias brasileiras de baixa renda em situação de vulnerabilidade social surgiu com a Lei n.º 13.982 de 02 de abril de 2020 que instituiu o Programa Auxílio Emergencial com o advento da pandemia Covid-19 e representou uma política pública de enfrentamento aos efeitos dessa crise sanitária e econômica.

O artigo 2º da Lei 13.982/2020 garantiu o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 ao trabalhador que cumprisse cumulativamente os requisitos exigidos na lei.

O Programa Auxílio Emergencial alcançava famílias beneficiárias do Bolsa Família, e conforme mencionado, o trabalhador poderia optar pelo benefício do auxílio emergencial caso fosse mais vantajoso.

De acordo com o § 1º da Lei 13.982/2020, o auxílio emergencial poderia ser recebido por até 2 membros da mesma família. E o § 3º do mesmo diploma garantiu até 2 (duas) cotas do auxílio caso fosse pessoa provedora de família monoparental, independente do sexo.

Embora o auxílio emergencial tenha servido tangencialmente de parâmetro para fixar o valor dos benefícios do Bolsa Família vigente atualmente, é relevante destacar que possuem diferenças consideráveis, até mesmo porque o primeiro foi pago em caráter provisório em meio a uma pandemia global que impactou fortemente a saúde pública e a economia nacional e internacional.

Enquanto a renda “per capita” exigida para ser beneficiário do Auxílio Emergencial era 1/2 (meio) salário-mínimo, ou seja, R\$ 522,00 (quinhentos e vinte e dois reais), quando o salário-mínimo vigente à época era de R\$ 1.045,00 (Hum mil e quarenta e cinco reais), para o atual Programa Bolsa Família a renda “per capita” para ser elegível é de R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais), e o salário-mínimo atual (2024) é de R\$ 1.412,00 (hum mil e quatrocentos e doze reais). E neste último, caso a renda mensal “per capita” da família supere meio salário-mínimo, a família entra no período de carência de 24 (vinte e quatro) meses podendo receber até 50% do valor do benefício, e vencido o prazo e mantida as condições, a família será desligada do Programa.

Diante dessas considerações constata-se que hoje as famílias beneficiárias do valor mínimo de R\$ 600,00 pelo Programa Bolsa Família são aquelas que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidade social. O atual Programa atualizou os parâmetros econômicos e assegurou essa renda mínima às famílias beneficiárias elevando essa política pública a outro patamar como fim de garantir cidadania e dignidade à população brasileira vulnerável social e economicamente.

Relevante mencionar que o Programa Bolsa Família é uma política pública que não tem sido concedido de forma temporária, já que o Programa completou 20 anos em 20 de outubro do ano de 2023 e com a inclusão do parágrafo único do artigo 6º da CR/88, esse modelo de Programa tem características para se tornar permanente. O PBF teve origem com a Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e embora tenha passado por pequenas alterações está vigente até os dias atuais, caracterizada a sua perenidade. Dessa forma, diferente de Programas como o Auxílio Emergencial que foi pago por curto período, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, para serem mantidos de forma permanente, devem levar significativamente em consideração o orçamento público para custeá-los e mantê-los ativos por longos anos, cumprindo os preceitos constitucionais. E um passo no sentido de garantir uma renda mínima cidadã representa grande avanço em termos de política pública.

É interessante mencionar um estudo de Pablo Martins Bernardi Coelho (2021) que traz uma análise com as definições e categorizações desses programas de políticas públicas de distribuição de renda no Brasil. O citado autor menciona existir um comparativo entre os programas de renda mínima (aqueles que subordinam os beneficiários a condicionalidades), e os programas de renda básica (seria aqueles que não impõem certas exigências).

Bidadanure (2019) conceitua a renda básica universal (RBU) como um subsídio mensal fornecido em dinheiro a todos os membros de uma comunidade, independentemente de merecimento pessoal. O objetivo dessa política é garantir um nível de renda suficientemente alto para permitir uma vida livre de insegurança econômica, proporcionando segurança financeira e reduzindo a desigualdade social. É um benefício incondicional, ou seja, sem preenchimento de qualquer requisito para sua concessão, pago periodicamente e calculado por indivíduo e não por família. Possui o intuito de conferir liberdade fundamental suficiente para atender os anseios pessoais e ser livre do paternalismo estatal. (p. 483-484). No Brasil foi aprovada a Lei 10.835/2004, nos moldes da renda básica universal, denominada renda básica de Cidadania (RBC), porém sem implementação até os dias atuais, pois parece representar uma utopia irrealizável no país. Contudo pode estar no horizonte daqueles que se preocupam com a cidadania, a dignidade e a liberdade humana (Ferreira, 2020).

Van Parijs (1991) amplamente conhecido por ser um dos proponentes e precursores da renda mínima, por ele compreendida como uma renda básica incondicional caracterizada como subsídio pago ao indivíduo, livre de demonstrar qualquer tipo de condição, inclusive de disposição para o trabalho (p. 102). O referido autor defende uma concepção liberal de justiça social em que se maximize a liberdade real das pessoas e os meios necessários para buscar a melhor concepção de vida boa. (Parijs, 1991, p. 103-104)

Por outro lado, em uma vertente mais realista e factível, Coelho destaca que a renda mínima possui alguns pressupostos conforme descrito a seguir:

A Renda Mínima possui alguns pressupostos, quais sejam: conhecimento dos recursos dos indivíduos a serem beneficiados; realização de testes de renda e de conhecimento sobre a situação das famílias, bem como de índices sociais e econômicos; enquadramento do beneficiário somente após o preenchimento de todos os requisitos, ou seja, a renda só será complementada de acordo com a necessidade de cada indivíduo; medidas devem ser tomadas para se reduzir possíveis desestímulos ao trabalho e para reduzir o acesso ao benefício, por quem faz jus. (COELHO, 2021, p. 442)

Um exemplo de renda mínima é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), contemplado no artigo 203, inciso V da Carta Constitucional de 1988 que assegura uma renda mínima (de um salário-mínimo de benefício mensal) aos maiores de 65 anos de idade e aos portadores de deficiência de qualquer idade, com renda familiar “per capita” não superior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo.

Outro exemplo expressivo da modalidade renda mínima é o Programa Bolsa Família que configura um programa de transferência de renda com condicionalidades já que vincula o recebimento do benefício ao cumprimento de diversos compromissos a serem assumidos pelas famílias tais como frequência escolar, vacinação, entre outros já mencionados. Para Machado Silva (2014), o Poder Público também assume compromissos, como oferta de serviços públicos de saúde para acompanhamento de crianças e gestantes além de serviços de assistência social para incluir crianças e adolescentes em programas sociais, por exemplo, o PETI.

O presente estudo destaca o Programa Bolsa Família por ser a política pública de transferência de renda que teve maior alcance e beneficiou maior número de pessoas. Na seção subsequente serão demonstrados alguns dos resultados do Programa Bolsa Família e seus impactos sociais ao longo dos 20 anos além de trazer considerações relevantes também sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

4 IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Programa Bolsa família representa atualmente o maior programa de transferência de renda já implantado no Brasil. Essa política pública tem abrangência nacional e há mais de 20 anos vem beneficiando diversas famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social. Por ser o programa de maior abrangência terá maior enfoque na presente pesquisa.

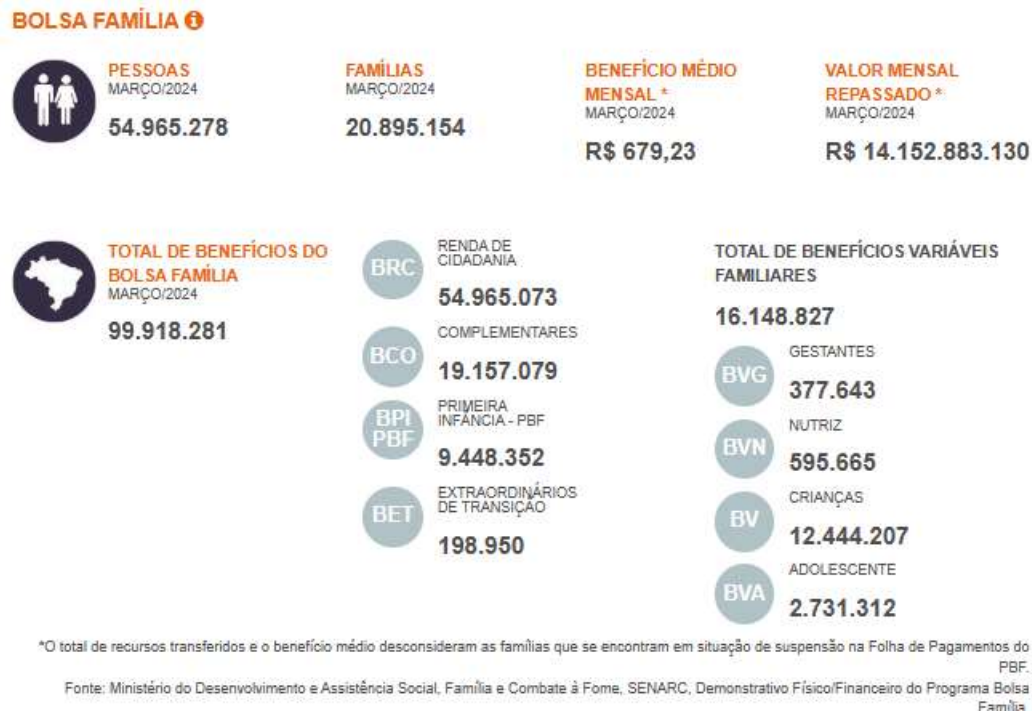
Segundo o Relatório de Programas e Ações do MDS ³⁴(Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), o Bolsa família beneficiou, em março de 2024, o total de 54.965.278 (cinquenta e quatro milhões, novecentos e sessenta e cinco mil e duzentos setenta e oito) pessoas beneficiárias. São 20.895.154 (vinte milhões e oitocentos e noventa e cinco mil e cento e cinquenta e quatro) famílias envolvidas. O valor do benefício médio mensal foi de R\$ 679,23 (seiscentos e setenta e nove reais e vinte e três centavos), sendo março de 2024 o mês de referência.

Esse relatório do MDS informa que foram beneficiados em março de 2024: 377.643 (trezentos e setenta e sete mil e seiscentos e quarenta e três) gestantes; 595.665 (quinhentos e noventa e cinco mil e seiscentos e sessenta e cinco) nutrízes; 12.444.207 (doze milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil e duzentos e sete) crianças; e 2.731.312 (dois milhões e setecentos e trinta e um mil e trezentos e doze) adolescentes. Todos eles usufruíram dos benefícios do atual Programa Bolsa Família.

O gráfico 11 a seguir ilustra as informações já descritas:

34 Disponível em: [Relatório de Informações - RI v.4 \(mds.gov.br\)](https://relatorio.mds.gov.br/relatorio-de-informacoes-ri-v4). Acesso em: 28/03/2024

Gráfico 11: Panorama dos benefícios do Bolsa Família – Março 2024



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Demonstrativo Físico/ Financeiro do Programa Bolsa Família.

Para melhor compreensão do alcance do programa em relação ao universo populacional do Brasil, o relatório do MDS traz o total da população brasileira: 203.062.512 (duzentos e três milhões, sessenta e dois mil e quinhentos e doze) pessoas, sendo as informações extraídas do Censo Demográfico 2010 e 2022 disponibilizadas pelo IBGE. A versão desse relatório foi atualizada em 07 de março de 2024. Também são dados extraídos desse relatório o quantitativo da população em extrema pobreza no Brasil³⁵³⁶, segundo o

35 Situação de extrema pobreza foi definida pela Lei 14.284 de 2021 como renda mensal “per capita” igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais). Estudo da agência de notícias do IBGE, divulgado em 06 de novembro de 2019, considerou pessoas em situação de extrema pobreza aquelas com rendimento domiciliar até R\$ 145,00 (cento e quarenta e cinco reais) “per capita” mensais. disponível em: [Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos | Agência de Notícias \(ibge.gov.br\)](https://www.ibge.gov.br/temas/pobreza/2019/06/extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos-agencia-de-noticias-ibge-gov-br.html). (NERY, 2019). E o censo demográfico 2010, tabela 1.2.2 confirma, tendo em vista que o salário-mínimo do ano de 2010 era de R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais) e ¼ do salário-mínimo equivaleria a R\$ 127,50 (cento e vinte e sete reais e cinquenta centavos), dentro da faixa média do que seria considerado população em extrema pobreza conforme designado pela Lei 14.284 e a notícia do IBGE. Em paralelo, a Lei 14.601/2023 no artigo 5º inciso II conjugado com o artigo 7º parágrafo 3º inciso III da mesma lei caracteriza a situação de pobreza e considera em situação de pobreza as famílias “cuja renda familiar ‘per capita’ mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais)”.

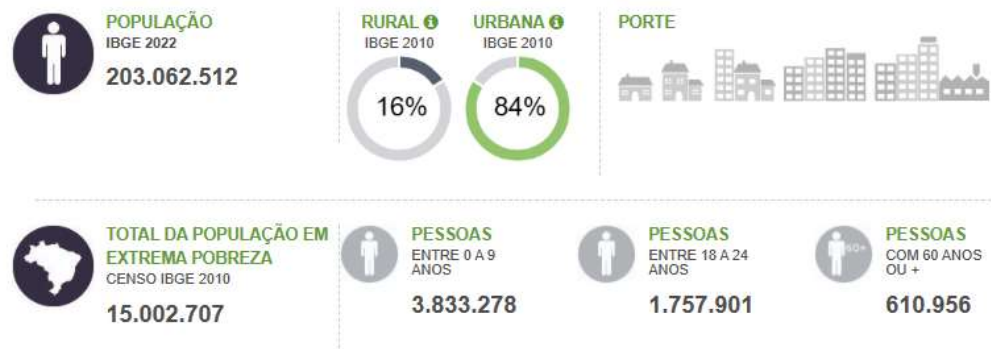
36 O Banco Mundial utiliza o parâmetro de linha de pobreza internacional fixada em US\$ 2,15 (dois dólares e quinze centavos) por pessoa por dia em 2019, considerando os preços de 2017 (PPC2017). Equivale a dizer que quem vive com menos de US\$ 2,15 (dois dólares e quinze centavos) por dia está em extrema pobreza. Dados disponíveis em: <https://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty#1>, atualizado em 14/12/2023. Acesso em: 26/12/2023. (Banco Mundial, 2019). Se considerar a cotação média do dólar no ano de 2019, na conversão de Dólar americano (USD) para Real brasileiro (BRL) em 3,94 (três dólares e noventa e quatro) reais, tem-se que a linha da pobreza de US\$ 2,15 (dois dólares e quinze centavos), equivaleria a R\$ 8,47 (oito reais e quarenta e sete centavos). Então quem vive no Brasil com R\$ 8,47 por dia está na linha da pobreza, enquanto quem vive com menos que esse valor por dia, está abaixo da linha da pobreza, ou seja, em situação de extrema pobreza.

censo do IBGE de 2010, o total de 15.002.707 (quinze milhões, dois mil e setecentos e sete) pessoas em situação de extrema pobreza, conforme gráfico a seguir:

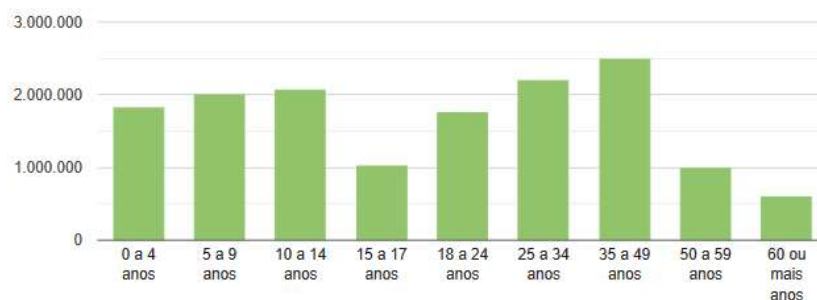
Gráfico 12 – Informações Demográficas no Brasil – População no Geral e População em Extrema Pobreza

INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS

As variáveis relacionadas ao Censo 2022 serão atualizadas à medida que disponibilizadas pelo IBGE.



POPULAÇÃO EM EXTREMA POBREZA POR FAIXA ETÁRIA SEGUNDO CENSO DEMOGRÁFICO DO IBGE 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico - 2010

Fonte: IBGE

Elaboração: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS. Versão do Relatório de Programas e Ações do MDS atualizada em 07/03/2024.

Para tratar de dados sobre a população carente no Brasil é de suma importância destacar o Cadastro Único, também conhecido como CadÚnico.

O CadÚnico foi criado pelo Decreto 3.877 de 24 de Julho de 2001. Esse cadastramento único deveria ser utilizado pelos órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente.

Mais tarde o Decreto 3.877/2001 foi revogado pelo Decreto nº 6.135 de 26 de Junho de 2007 em razão da consolidação do CadÚnico enquanto cadastro de referência dos programas de transferência de renda do Governo federal e da necessidade de atualização de suas diretrizes que demandavam garantir unicidade das informações cadastrais e integração

dos programas e das políticas públicas que dele se utilizavam. Dessa forma, o CadÚnico tornou-se instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, e passou a ser utilizado de forma obrigatória para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal que estão direcionados ao atendimento desse público. Também passou a ser base de dados para a União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios para formulação e gestão de políticas públicas em seus respectivos âmbitos.

Em março de 2022, o Decreto 6.135/2007 foi revogado pelo decreto n.º 11.016 de 29 de março de 2022 que atualizou a legislação do CadÚnico tendo em vista a utilização deste cadastro como um dos principais instrumentos de verificação das condições exigidas para enquadramento de renda familiar “per capita” elegível para pagamento do Auxílio Emergencial pago pelo Governo Federal no enfrentamento da pandemia provocada pelo COVID-19 conforme os ditames da Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020. O artigo 2º, parágrafo 4º desta lei faz referência expressa ao CadÚnico como base de verificação do requisito renda familiar mensal total e “per capita” para concessão do auxílio emergencial.

Desse modo, o Cadastro Único (CadÚnico) é um grande banco de dados dos programas sociais do Governo Federal. O artigo 2º do decreto n.º 11.016 de 29 de março de 2022 traz a definição do CadÚnico:

O CadÚnico é o instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional.

O artigo 2º, parágrafo 3º deste decreto, em sua versão atual, destaca que ele “poderá ser utilizado para a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital.” Enquanto o artigo 3º deste mesmo diploma rege que são diretrizes do CadÚnico:

II – a utilização, pelo Poder Público, de dados sobre a identificação da pessoa e a situação socioeconômica da família, por meio da integração do CadÚnico com outros registros administrativos;
 III – o uso para a articulação e a integração de políticas públicas, em todas as esferas de Governo;

O artigo 4º, inciso III do Decreto em comento elege entre os objetivos do CadÚnico: “ser utilizado como repositório de dados para a realização de estudos sobre seu

público, com vistas à análise de alternativas de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social.”

É relevante destacar que o CadÚnico também é base de dados para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), e do Programa Bolsa Família.

De acordo com o Relatório de Programas e Ações do MDS (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome) atualizado em 07 de março de 2024, estão cadastradas o total de 41.636.739 (quarenta e um milhões, seiscentos e trinta e seis mil e setecentos e trinta e nove) famílias, e o total de 95.926.760 (noventa e cinco milhões, novecentos e vinte e seis mil e setecentos e sessenta) pessoas cadastradas no CadÚnico, sendo 50.614.514 (cinquenta milhões e seiscentos e quatorze mil e quinhentos e quatorze) pessoas em situação de pobreza³⁷, considerados os dados de fevereiro 2024. Segue o gráfico representando os quantitativos relevantes extraídos do CadÚnico:

Gráfico 13 – Cadastro Único (CadÚnico) – Quantitativo de famílias e pessoas cadastradas

CADASTRO ÚNICO



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Cadastro Único para programas Sociais (Fevereiro/2024),

Para melhor compreensão deste estudo é pertinente fazer alguns apontamentos. A definição de família de baixa renda está descrita no artigo 5º inciso II do Decreto 11.016/2022 nos seguintes termos: “família de baixa renda – família com renda familiar mensal ‘per capita’ de até meio salário-mínimo;”. Quanto a caracterização da situação de pobreza está compreendida no inciso II do caput do artigo 5º conjugado com o inciso III do parágrafo 3º do artigo 7º da Lei 14.601/2023 que trata do Programa Bolsa Família e considera em situação de

³⁷ A Lei 14.601/2023 no artigo 5º inciso II conjugado com o artigo 7º parágrafo 3º inciso III da mesma lei caracteriza em situação de pobreza as famílias “cuja renda familiar ‘per capita’ mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais)”

pobreza as famílias “cuja renda familiar ‘per capita’ mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais)”.

Diante dos dados demográficos e do Bolsa Família acima apresentados no gráfico 12, é interessante fazer um comparativo quanto a abrangência e relevância entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo ambos vinculados ao cadastro único e destaques representativos de programas de transferência de renda.

Os beneficiários do BPC totalizam 5.710.833 (cinco milhões, setecentos e dez mil e oitocentos e trinta e três) pessoas, conforme demonstra o gráfico adiante:

Gráfico 14 – Beneficiários do Benefícios de Prestação Continuada (BPC)



*O cálculo do percentual é feito relativo ao valor total de beneficiários em Novembro/2023 (5.641.950)

Na referência de DEZ/2023, nos dados do BPC da agregação BRASIL, constam somados quantitativos de 175 beneficiários que não tiveram a informação do respectivo município informada. Os dados serão devidamente atualizados nas próximas competências

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC é um benefício previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/1993), e garantido pelo inciso V do art. 203 da Constituição Federal, e trata-se do pagamento de um salário-mínimo mensal à pessoa idosa com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, com renda “per capita” do grupo familiar igual ou menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente. Compreende-se por impedimento de longo prazo aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de dois anos, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Enquanto o BPC é pago a 5.710.833 (cinco milhões, setecentos e dez mil e oitocentos e trinta e três) pessoas beneficiárias, o equivalente a 2,81% (dois vírgula oitenta e

um por cento) da população total do Brasil e 38,07% (trinta e oito vírgula sete) por cento da população de extrema pobreza do Brasil, o Programa Bolsa Família é pago a 54.965.278 (cinquenta e quatro milhões, novecentos e sessenta e cinco mil e duzentos setenta e oito) pessoas beneficiárias, e esse quantitativo representa 27,00% (vinte e sete) por cento da população atual do Brasil e equivale 3,7 (três vírgula setenta e duas) vezes o quantitativo de pessoas em extrema pobreza brasileira de acordo com dados do relatório do MDS. Isso quer dizer que o Programa Bolsa Família teria condições de alcançar a totalidade da população brasileira em situação de extrema pobreza. Tais dados demonstram a abrangência e relevância deste programa.

Diante da comparação entre o Programa Bolsa Família e o BPC é relevante também fazer um paralelo entre os valores repassados mensalmente para os respectivos programas. No mês de março de 2024 foram repassados R\$ 14.152.883.130 (quatorze bilhões, cento e cinquenta e dois milhões, oitocentos e oitenta e três mil e cento e trinta reais) para o Programa Bolsa Família. Em contrapartida, foram repassados R\$ 7.541.522.072,45 (sete bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões, quinhentos e vinte e dois mil, setenta e dois reais e quarenta e cinco centavos) para os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) no mês de dezembro de 2023, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), ilustrados nos gráficos 11 e 14 respectivamente desta pesquisa.

É interessante observar a relação dos repasses e abrangência dos programas de políticas públicas de transferência de renda. Enquanto o BPC atinge 5.710.833 (cinco milhões, setecentos e dez mil e oitocentos e trinta e três) beneficiários, o PBF abarca 54.965.278 (cinquenta e quatro milhões, novecentos e sessenta e cinco mil e duzentos setenta e oito) de pessoas. O BPC representa aproximadamente 10% das pessoas beneficiárias do Bolsa Família, embora o repasse seja equivalente a 53% dos valores totais repassados mensalmente pelos respectivos Programa. Isso pode ser justificado pelo valor de o benefício do BPC ser de 1 (um) salário-mínimo, enquanto o benefício médio mensal do PBF é R\$ 679,23 (seiscentos e setenta e nove reais e vinte e três centavos) segundo o Relatório de Programas e Ações do MDS de março de 2024. Conveniente destacar que os valores de referência do PBF foram reajustados na nova versão do Programa Bolsa Família regido pela Lei 14.601/2023 e pós cenário da pandemia provocada pelo COVID-19 e a experiência do Auxílio Emergencial regulamentado pela lei 13.982/2020.

Esse comparativo serve para demonstrar os impactos dos programas de política pública de transferência de renda nos moldes dos programas de renda mínima (aqueles que subordinam os beneficiários a condicionalidades), descrito por Pablo Martins Bernardi Coelho

(2021), conforme já estudado em na seção 3.3 deste trabalho. Tanto o BPC quanto o PBF representam programas de renda mínima, pois estão subordinados a condicionalidades. E embora sejam programas do mesmo segmento, renda mínima, trazem evidências quanto ao alcance de pessoas e implicações financeiras necessárias para arcar com os programas. Isso conduz a reflexões acerca de impactos semelhantes ou ainda maiores se fossem adotados programas de renda básica, nos quais não são impostas certas exigências, o que poderia implicar maior abrangência, e também custos bem mais elevados para manutenção destes programas. Ou ainda reflexões no sentido de ampliar um pouco mais o Programa Bolsa Família e os impactos que isso representariam no orçamento público.

Não menos importante, o Auxílio Emergencial regido pela Lei 13.982/2020 também foi expressivo. Embora tenha tido curta duração, serviu de estímulo para reajustar os valores dos programas anteriores, o Bolsa Família (Lei 10.836/2004) e o Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021).

O Auxílio emergencial representou uma das medidas excepcionais de proteção social adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19) responsável pelo surto pandêmico internacional de 2019.

Nos termos do artigo 2º da Lei 13.982 de 02 de abril de 2020, foi autorizado o pagamento do auxílio emergencial, durante o período de 3 (três meses) no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, ao trabalhador elegível que cumprisse os seguintes requisitos: I – maior de 18 anos de idade, salvo nos casos de mães adolescentes; II – não ter emprego formal ativo; III – não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, o Bolsa Família e nesse último caso deveria fazer a opção pelo benefício que fosse mais vantajoso, considerando que o auxílio emergencial estaria limitado a 2 (dois) membros da mesma família; IV – renda familiar ‘per capita’ de até ½ (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total de até 3 (três) salários-mínimos; V – que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e VI – exercício de atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do “caput”³⁸ ou do inciso I³⁹ do § 2º do art. 21 da

38 O “caput” do artigo 21 da Lei nº 8.212/1991 tem o seguinte conteúdo: a alíquota de contribuição será de 20% (vinte por cento) sobre o respectivo salário de contribuição para os segurados contribuinte individual ou facultativo.

39 O inciso I do § 2º do artigo 21 da Lei 8.212/1991 determina que: alíquota de contribuição será de 11% (onze por cento) incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição no caso de: contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado; e do segurado facultativo

Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

O Auxílio Emergencial foi prorrogado pelo decreto nº 10.412 de 30 de junho de 2020 pelo período complementar de 2 meses, na hipótese de requerimento realizado até dia 02 de julho de 2020 a ser pago ao requerente considerado elegível nos termos da Lei 13.982/2020. Esse Decreto nº 10.412/2020 foi instaurado para alterar o Decreto nº 10.316 de 7 de abril de 2020, sendo que este último foi instituído para regulamentar a Lei n. 13.982/2020. Desse modo, o Decreto nº 10.412/2020 altera o artigo 9º do Decreto 10.316/2020 para prorrogar o auxílio emergencial por 2 meses, mantidos as condições de elegibilidade para recebimento do auxílio emergencial e o valor de R\$ 600,00 mensais da parcela.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020 instituiu o auxílio emergencial residual para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus (Covid-19). Essa Medida Provisória autoriza o pagamento de até 4 (quatro) parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial, criado pela Lei 13.982/2020, a serem pagas até dia 31 de dezembro de 2020, independentemente de requerimento, mas desde que o beneficiário atenda aos requisitos estabelecidos na referida Medida Provisória, conforme descrito no artigo 1º “caput” e parágrafos desta norma.

Todas essas legislações citadas e criadas no período de enfrentamento da pandemia provocada pelo coronavírus (Covid-19) traduzem a autorização de pagamento do auxílio emergencial nos períodos de abril de 2020 a dezembro de 2020, sendo o primeiro período representando 5 parcelas de R\$ 600,00 e o segundo período com 4 parcelas de R\$ 300,00.

De acordo com os dados fornecidos pelo Relatório de Programas e Ações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), de abril a dezembro de 2020, o Auxílio Emergencial beneficiou 68,2 (sessenta e oito vírgula dois) milhões de pessoas elegíveis no total e o valor de repasse para custear o Auxílio Emergencial nesse período foi de R\$ 297,46 (duzentos e noventa e sete bilhões e quatrocentos e sessenta milhões de reais). O gráfico a seguir demonstra a distribuição do Auxílio Emergencial bem como o período e os valores de repasse que demonstram o alcance e abrangência que este benefício representou no Brasil.

sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda.

Gráfico 15 – Auxílio Emergencial 2020 – pessoas elegíveis e valores de repasses

AUXÍLIO EMERGENCIAL 2020

Os dados disponibilizados referem-se a elegibilidade do Auxílio Emergencial (AE) e da sua extensão (AER), sem considerar cancelamentos e créditos posteriores. Contemplam os processamentos de ofício, Judicial e extrajudicial, até mesmo os ocorridos em 2021, de maneira extraordinária.

Pessoas Elegíveis**68,2 milhões**

19,5 milhões
BOLSA FAMÍLIA

10,5 milhões
CADASTRO ÚNICO

38,2 milhões
APLICATIVO Caixa

46,7 mil elegíveis por Dec. Judicial

Valor Total**R\$ 297,46 bilhões**

R\$ 93,39 bilhões
BOLSA FAMÍLIA

R\$ 45,23 bilhões
CADASTRO ÚNICO

R\$ 158,65 bilhões
APLICATIVO Caixa

R\$ 196,3 milhões a ser repassado aos elegíveis por Dec. Judicial

AUXÍLIO EMERGENCIAL (abr/2020 - ago/2020)			EXTENSÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (set/2020 - dez/2020)		
Parcela	*Pessoas Elegíveis	Valor total	Competência	*Pessoas Elegíveis	Valor total
P1	67.989.936	R\$ 47.843.287.504,00	SET	43.635.896	R\$ 13.539.696.720,26
P2	67.628.740	R\$ 47.628.958.485,63	OUT	50.501.744	R\$ 15.706.487.610,01
P3	66.359.513	R\$ 46.789.328.360,55	NOV	54.921.853	R\$ 17.137.822.196,61
P4	65.536.473	R\$ 46.239.178.817,98	DEZ	55.209.456	R\$ 17.250.831.808,45
P5	64.105.499	R\$ 45.309.734.187,67	-	-	-

*Pessoas elegíveis ao recebimento do Auxílio Emergencial em cada parcela. A soma do total de pessoas elegíveis em cada parcela difere do total geral de pessoas pois no público Bolsa Família existem registros de ingressos no auxílio posteriores a primeira parcela (abril/2020).

*Pessoas elegíveis ao recebimento da extensão do auxílio em cada competência.

Fonte: Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

O Auxílio Emergencial serviu para estimular o aumento do valor do benefício médio dos Programas de transferência de renda Bolsa Família e Auxílio Brasil. Até outubro de 2021, o Programa Bolsa Família regido pela Lei 10.836/2004 pagava às famílias o benefício médio de R\$ 186,68 (cento e oitenta e seis reais e sessenta e oito centavos) e com a substituição deste programa para o Auxílio Brasil em novembro de 2021 pela Medida Provisória 1.061/2021 convertida na Lei 14.284/2021, o benefício médio pago às famílias

passou a ser de R\$ 224,41 (duzentos e vinte e quatro reais e quarenta e um centavos).⁴⁰ Houve um reajuste de aproximadamente 20% no valor do tíquete médio do benefício. Segundo o MDS, no mês de novembro de 2021 foram repassados R\$ 3,255 bilhões (três bilhões e duzentos e cinquenta e cinco milhões) e foram contempladas 14,5 (quatorze milhões e quinhentas mil) famílias⁴¹.

Comparando os dados já demonstrados, tem-se que o Auxílio Brasil pagava o benefício médio de R\$ 224,41, contemplava em média 14,5 milhões de famílias e havia o repasse de R\$ 3,255 bilhões ao mês em média. Já o auxílio emergencial, no período de 5 meses pagou R\$ 600,00 mensais, beneficiou em média 66,33 milhões de pessoas com repasse médio de R\$ 46,76 bilhões de reais por mês. Diante da experiência vivenciada pelo Auxílio Emergencial, o Governo Federal remodelou o Programa Bolsa Família com a Lei 14.601 em 2023 e atualmente o benefício médio mensal é de R\$ 679,23 (referência março/2024) que contempla em média 54,96 milhões de pessoas e 20,89 milhões de famílias e o valor de repasse de R\$ 14,15 bilhões de reais. O programa Bolsa Família remodelado vem reforçando que é possível manter patamares mais elevados de transferência de renda pelo Governo Federal às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidades socioeconômicas.

A seção seguinte destacará os principais programas de transferência de renda praticados no Brasil nos últimos 20 anos e seus reflexos demonstrados mediante dados estatísticos relacionados às condições de vida dos brasileiros e as evoluções apresentadas nesse período.

4.1 OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E SEUS REFLEXOS EM 20 ANOS

Os Programas Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) são os programas de transferência de renda no Brasil de maior abrangência e vêm sendo pagos por mais de 20 anos, período com dados mais acessíveis. Curiosamente, em outubro de 2023, o Programa Bolsa Família completou 20 anos de pagamento de benefícios aos elegíveis. Por ser considerado período razoável estatisticamente para demonstrar evoluções ou decadências, a presente pesquisa entendeu viável e pertinente demonstrar os ganhos e demais reflexos

⁴⁰ Dados retirados de notícia veiculada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) publicada em 17/11/2021 sob o título: “Auxílio Brasil: Com reajuste de quase 20% no valor do tíquete médio, Governo Federal inicia pagamento do Auxílio Brasil nesta quarta (17.11)”. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/com-reajuste-de-quase-20-no-valor-do-tiquete-medio-governo-federal-inicia-pagamento-do-auxilio-brasil-nesta-quarta-17-11>. Acesso em: 28/03/2024.

⁴¹ Idem nota anterior.

proporcionados principalmente em decorrência dos programas de políticas públicas de transferência de renda contemplado aos brasileiros, sobretudo, aqueles detentores de baixa renda.

Com a utilização de dados estatísticos será demonstrada a evolução dos principais indicadores sociais e econômicos ao longo desses 20 (vinte) anos no Brasil. Em grande parte serão utilizados como fontes as PNADs, os Censos entre outras pesquisas domiciliares disponíveis em bancos de dados como do IBGE, ONU, Banco Mundial, IPEA, MDS, entre outros.

Pesquisas relevantes para demonstrar as situações mais próximas da realidade da maioria dos brasileiros e as desigualdades econômicas e sociais encontradas no Brasil são os estudos relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para dizer sobre a qualidade de vida da população em uma nação. Esses estudos são mais adequados pois estão desconectados das vertentes do crescimento econômico como referencial de desenvolvimento.

O Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), agência líder da rede global de desenvolvimento da ONU que tem entre seus principais objetivos o combate à pobreza, a redução significativa das desigualdades e da exclusão social, e a promoção do desenvolvimento humano, define o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como “medida média das conquistas de desenvolvimento humano básico de um país.”, nesse sentido a definição de IDH é o seguinte:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) ‘per capita’, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.⁴²

A Agência da ONU, PNUD, faz considerações importantes sobre o IDH. Ressalta que foi criado por Mahbub ul Haq com a colaboração de Amartya Sen (economista indiano) com o objetivo inicial desse Índice de Desenvolvimento Humano oferecer um contraponto ao principal indicador utilizado pelos economistas, o Produto Interno Bruto (PIB) “per capita”. Esse último, porém, leva em conta apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

42 Definição de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) fornecida por PNUD. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano>. Acesso em: 28/03/2024.

Portanto, o IDH tem o intuito de ser uma medida geral do desenvolvimento humano de forma sintética.

Contudo, embora amplie a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não alcança todos os aspectos de desenvolvimento conforme delineados por Amartya Sen (2010, p. 25-26), ou seja, não abrange liberdades como por exemplo: democracia, participação, equidade, sustentabilidade, entre outras, necessárias para atingir o pleno desenvolvimento humano.

Para o PNUD, “o IDH simplifica e capta apenas parte do que o desenvolvimento humano implica. Não reflete sobre as desigualdades, a pobreza, a segurança humana, o empoderamento, etc.”⁴³

Desse modo, segundo o PNUD, o IDH é constituído por três pilares: saúde, educação e renda. O pilar da saúde leva em consideração uma vida longa e saudável e é medida pela esperança de vida ao nascer, definida pelo Relatório da ONU como “número de anos que um recém-nascido poderá esperar viver se os padrões prevaletentes de taxas de mortalidade por idade no momento do nascimento permanecerem os mesmos durante toda a vida do recém-nascido”.⁴⁴

O pilar da educação (conhecimento) é mensurado de 2 (duas) formas: uma delas é média de anos de educação de adultos representada pelo número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e a outra forma é medida pela expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar refletido no número total de anos de escolaridade dessa criança que inicia a vida escolar pode esperar receber se os padrões escolares forem mantidos durante a vida da criança.

E por fim, o pilar da renda (padrão de vida) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) “per capita” exposto pelo poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, referenciado no ano eleito para basear a pesquisa, e o PNUD utiliza como referência o ano de 2005⁴⁵. Segundo Nota Técnica do Banco Central do Brasil (BCB)⁴⁶, “a Renda Nacional Bruta (RNB) de um país, num determinado período, é igual ao Produto Interno Bruto (PIB) menos a

43 PNUD. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>. Acesso em: 28/03/2024.

44 Definição retirada do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU 2021-2022. Pg. 276. PNUD. 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 28/03/2024.

45 Conforme referenciado no site do PNUD. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh#:~:text=%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano%20Ajustado,popula%C3%A7%C3%A3o%20no%20n%C3%ADvel%20de%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 05/01/2024.

46 Conceito de Renda Nacional Bruta (RNB) extraído da Nota Técnica do Banco Central do Brasil 55 – Estimativa mensal da Renda Nacional Disponível Bruta das Famílias – Nota Metodológica. Brasília. Dezembro 2021. Nota de rodapé nº 5, p. 5. Banco Central do Brasil (BACEN), 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/notastecnicas/NT_55_202112.pdf. Acesso em: 05/01/2024

renda líquida enviada ao exterior (remunerações e rendas de propriedade).” O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (PNUD, 2022) também define Rendimento Nacional Bruto (RNB) “per capita”⁴⁷ nos seguintes termos: rendimento agregado de uma economia gerado pela sua produção e posse de fatores de produção, deduzidos os rendimentos pagos pela utilização de fatores de produção pertencentes ao resto do mundo, convertidos em dólares internacionais utilizando taxas de PPC, divididos pela população residente a 30 de junho de cada ano.”

IDH tornou-se referência mundial e um índice basilar dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também conhecido como objetivos globais das Nações Unidas para erradicar a pobreza e garantir que até 2030 todas as pessoas desfrutem da paz e prosperidade. O IDH enquanto índice-chave para mensurar o ODS, no Brasil, tem sido utilizado sob o indicador Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), tendo em vista a colaboração das administrações regionais com o governo federal para a manutenção, levantamento e controle dos dados. Desse modo, o PNUD⁴⁸ Brasil esclarece que o IDH-M é um ajuste metodológico ao IDH Global.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (2021-2022), no Ranking de classificação do IDH, o Brasil ocupa a 87 posição com IDH de 0,754⁴⁹, conforme dados referentes ao ano de 2021 entre 191 países e territórios pesquisados pela ONU. O referido relatório também compara a classificação do IDH do ano anterior (2020) de 0,758, quando o Brasil ocupava o 86º lugar, perdendo 1 posição. Consoante o referido relatório, o Brasil está enquadrado em nível de desenvolvimento humano elevado (alto).

A medida do IDH varia em uma escala de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 significa maior desenvolvimento humano, ao contrário, a maior proximidade de 0 equivale a menor desenvolvimento humano. O atlas Brasil⁵⁰ expõe 5 faixas de desenvolvimento humano sendo assim classificadas: 0,000 a 0,499 – muito baixo; 0,500 a 0,599 – baixo; 0,600 a 0,699 – médio; 0,700 a 0,799 – alto; e 0,800 a 1,000 – muito alto. O Relatório do PNUD adota escala mais simples com 4 categorias de desenvolvimento humano assim distribuídas: baixo (menor

47 Definição de Renda Nacional Bruta (RNB) “per capita” retirada do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU 2021-2022. Pg. 276. PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 28/03/2024.

48 Esclarecimento do PNUD sobre o ajuste metodológico do IDH Global para IDH-M. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh#:~:text=%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano%20Ajustado,popula%C3%A7%C3%A3o%20no%20n%C3%ADvel%20de%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 28/03/2024.

49 Dados retirados do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU 2021-2022. Pg. 278. PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 28/03/2024.

50 Atlas Brasil – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Pnud Brasil. 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 15/01/2024.

que 0,550); médio (entre 0,550 a 0,699); alto (entre 0,700 a 0,799); e muito alto (acima de 0,800)⁵¹

Para ter um parâmetro de comparação, tem-se o IDH do mundo, representando a média mundial, de 0,732 em 2021. E no ano anterior, 2020, o IDH global foi de 0,735, demonstrando que a média mundial também teve redução nesse índice.

Atualmente a Suíça é o país com maior IDH do globo, com 0,965, na categoria de desenvolvimento humano muito alto. Ocupa o 1º lugar do ranking entre 191 países listados no Relatório de Desenvolvimento Humano. Em extremo oposto, encontra-se o Sudão do Sul, com IDH 0,385, enquadrado na categoria de Baixo (classificação do PNUD), ou muito baixo (classificação do atlas Brasil), ocupando o último lugar do ranking do IDH, em 191 posição.⁵²

Relevante comparar o IDH de outros países da América Latina e Caribe para demonstrar que o IDH do Brasil, embora seja categoria alto, está muito aquém em relação aos países vizinhos, que ocupam posições mais elevadas, com IDH muito alto, no ano de 2021, como é o caso do Chile (0,855), da Argentina (0,842) e do Uruguai (0,809), por exemplo. Para fins comparativos, segue a Lista 1 abaixo com as posições dos países próximos ao Brasil.

Lista 1 – Classificação do IDH países da América Latina e Caribe – Ranking – 2021

Classificação	País	Valor do IDH	Classificação	País	Valor do IDH
42	 Chile	0,855	47	 Argentina	0,842
55	 Bahamas	0,812	57	 Trinidad e Tobago	0,810
58	 Costa Rica	0,809	58	 Uruguai	0,809
61	 Panamá	0,805	68	 Granada	0,795
70	 Barbados	0,790	71	 Antigua e Barbuda	0,788
75	 São Cristóvão e Nevis	0,777	80	 República Dominicana	0,767
83	 Cuba	0,764	84	 Peru	0,762
86	 México	0,758	87	 Brasil	0,754
88	 Colômbia	0,752	89	 São Vicente e Granadinas	0,751
95	 Equador	0,740	99	 Suriname	0,730
102	 Dominica	0,720	105	 Paraguai	0,717
106	 Santa Lúcia	0,715	108	 Guiana	0,714
110	 Jamaica	0,709	118	 Bolívia (Estado Plurinacional da)	0,692
120	 Venezuela (República Bolivariana da)	0,691	123	 Belize	0,683
125	 El Salvador	0,675	126	 Nicarágua	0,667
135	 Guatemala	0,627	137	 Honduras	0,621
163	 Haiti	0,535			

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD – ONU⁵³

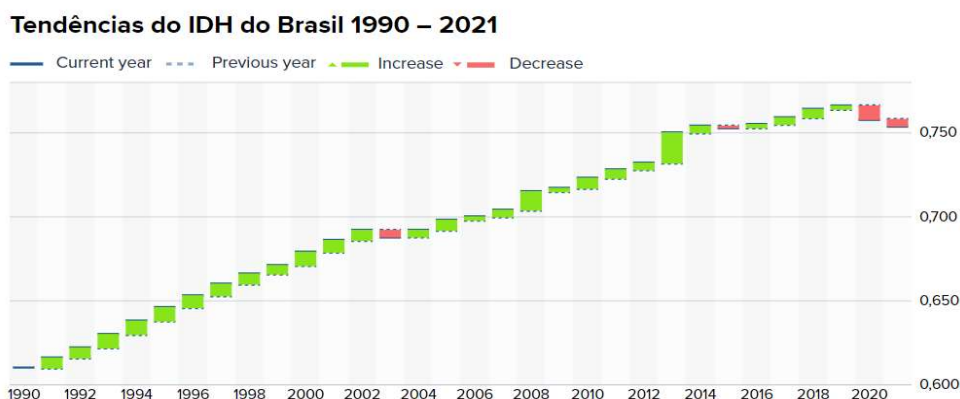
51 Categorias de Desenvolvimento Humano PNUD. Notas Técnicas, pg 3. Disponível em: https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf. Acesso em: 15/01/2024.

52 Dados de desenvolvimento humano de 191 países e territórios em todo o mundo. Dados retirados do site PNUD. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>. Acesso em: 15/01/2024.

53 Dados de desenvolvimento humano dos países da América Latina e Caribe 2021. Dados retirados do site PNUD. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>. Acesso em: 15/01/2024.

Esse Relatório da ONU também expõe o histórico do IDH dos países, e o Brasil apresentou a seguinte evolução do IDH ao longo de 30 anos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 16 – IDH do Brasil – 1990 – 2021 – série histórica



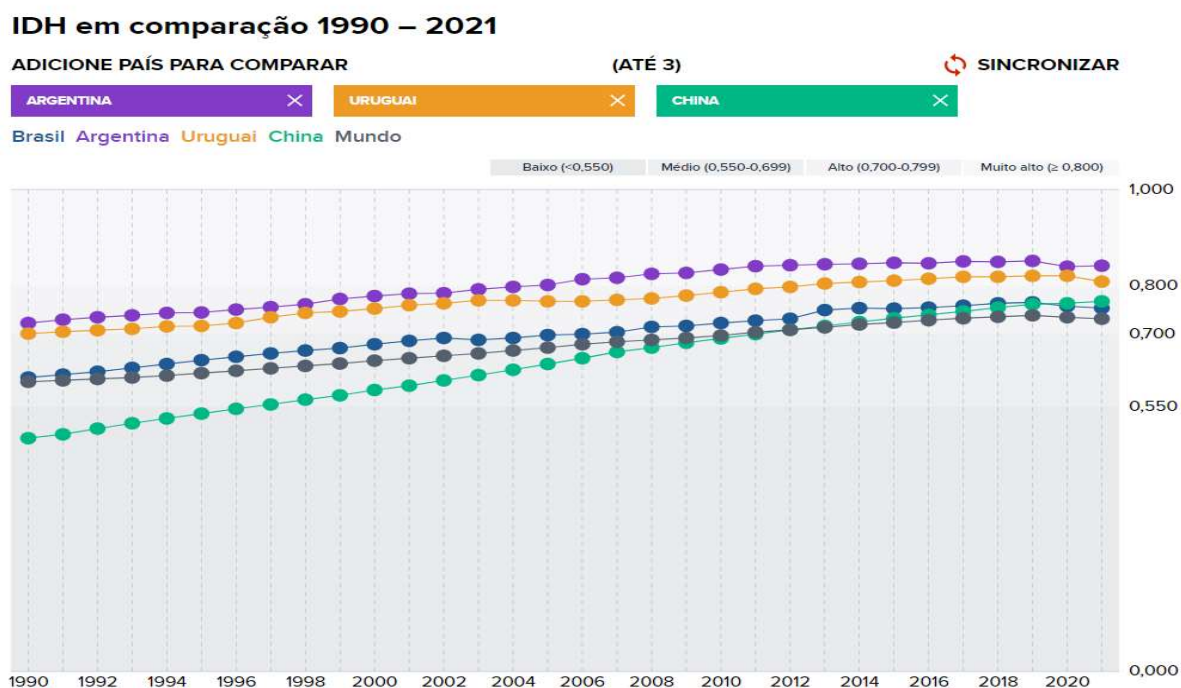
Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD – ONU⁵⁴

Observa-se por exemplo que em 1990 o IDH no Brasil no valor de 0,610; em 2000 (IDH: 0,679); em 2010 (IDH: 0,723); em 2015 (IDH: 0,753); em 2018 (IDH: 0,764); e em 2021 (IDH: 0,754), respectivamente. Assim, entre 1990 e 2021 o valor do IDH do Brasil teve avanço de 23,6%. A redução pontual do IDH nos 2 últimos anos (2020 e 2021) foi reflexo da crise epidêmica global provocada pelo COVID-19, iniciada em 2019, mas que teve maior impacto em 2020, porém, as consequências podem ser verificadas até os tempos atuais e provavelmente será sentida nos próximos anos. E um dos indicadores a apontar essas consequências foi o IDH. O Relatório de Desenvolvimento Humano retrata os impactos negativos.

É importante fazer uma comparação entre a evolução do IDH do Brasil e do Mundo no período de 30 anos. Também um paralelo com países vizinhos, como por exemplo a Argentina e o Uruguai. Para fins comparativos também é interessante verificar o China, pois foi um dos países com maior evolução do IDH nos últimos anos. Segue o gráfico com as evoluções:

⁵⁴ Gráfico retirado do PNUD. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BRA>. Acesso em: 15/01/2024.

Gráfico 17 – Comparação IDH entre Brasil, Mundo, Argentina e Uruguai – 1990 a 2021



Fonte: PNUD⁵⁵

O gráfico 17 acima retrata que em 1990 o Brasil possuía IDH próximo a média mundial sendo esta última o valor de 0,601 e para o Brasil o valor de 0,610. Nesse ano de referência, os países vizinhos já contavam com IDH superior, sendo 0,702 para o Uruguai e 0,724 para Argentina. A China apresentava IDH bem inferior nesse ano, sendo 0,482, considerado baixo ou muito baixo.

O IDH de todos os países analisados avançou no geral, tanto é que a média mundial foi crescendo paulatinamente. É importante destacar que o IDH do Brasil que em 1990 estava bem próximo da média mundial, avançou mais e descolou desta, e no ano de 2019 quando teve a maior alta, atingiu o valor do IDH 0,764, enquanto a média mundial foi de 0,739. Para Argentina e Uruguai, nesse referido ano, foi respectivamente, 0,853 e 0,818. Já a China teve uma evolução crescente bem elevada e diferente dos demais e nesse ano de 2019 o IDH era de 0,775.

Atualmente, em 2021 a média mundial do IDH é 0,735, enquanto no Brasil o valor é 0,754, o Uruguai é 0,814 e a Argentina é 0,844. Os países vizinhos também avançaram e mantiveram-se superiores ao Brasil estando muito além na categoria de IDH muito alto. E a China nesse ano de 2021 atingiu o IDH de 0,785 ultrapassando o Brasil no IDH apresentando evolução bastante destacada em relação aos demais países comparados e no geral também.

⁵⁵ Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BRA>. Acesso em: 15/01/2024.

Além do valor do IDH também é relevante destacar a evolução dos pilares que compõem o IDH. A tabela a seguir demonstra a série histórica desde de 1990 até o ano de 2021.

Tabela 4 – IDH Brasil e seus pilares – série histórica 1990 a 2021

	IDH Valor	Expectativa de Vida no nascimento	Anos Esperados de Escolaridade	Média de Anos de Escolaridade	RNB per capita \$ (PPC 2017)
1990	0,610	66,0 anos	12,1 anos	3,7 anos	10254
1991	0,616	66,3 anos	12,3 anos	3,8 anos	10211
1992	0,622	66,7 anos	12,5 anos	4,0 anos	10018
1993	0,630	67,1 anos	12,8 anos	4,1 anos	10283
1994	0,638	67,6 anos	13,0 anos	4,3 anos	10555
1995	0,646	67,9 anos	13,2 anos	4,4 anos	11088
1996	0,653	68,4 anos	13,4 anos	4,6 anos	11020
1997	0,660	68,8 anos	13,7 anos	4,8 anos	11161
1998	0,666	69,2 anos	13,9 anos	4,9 anos	10890
1999	0,671	69,5 anos	14,1 anos	5,1 anos	10698
2000	0,679	69,7 anos	14,3 anos	5,3 anos	11279
2001	0,686	70,2 anos	14,5 anos	5,4 anos	11240
2002	0,692	70,4 anos	14,8 anos	5,6 anos	11415
2003	0,688	70,7 anos	14,0 anos	5,8 anos	11424
2004	0,692	71,1 anos	13,9 anos	6,0 anos	11963
2005	0,698	71,8 anos	13,8 anos	6,2 anos	12212
2006	0,700	72,0 anos	13,5 anos	6,3 anos	12606
2007	0,704	72,4 anos	13,3 anos	6,5 anos	13285
2008	0,715	72,7 anos	13,8 anos	6,7 anos	13778
2009	0,717	72,9 anos	13,8 anos	6,8 anos	13653
2010	0,723	73,2 anos	13,9 anos	6,9 anos	14414
2011	0,728	73,3 anos	13,9 anos	7,0 anos	14926
2012	0,732	73,6 anos	13,9 anos	7,2 anos	15088
2013	0,750	73,9 anos	15,3 ano	7,3 anos	15584
2014	0,754	74,3 anos	15,4 anos	7,4 anos	15455
2015	0,753	74,3 anos	15,4 anos	7,5 anos	14780
2016	0,755	74,4 anos	15,5 anos	7,7 anos	14143
2017	0,759	74,8 anos	15,5 anos	7,9 anos	14253
2018	0,764	75,1 anos	15,7 anos	8,0 anos	14258
2019	0,766	75,3 anos	15,6 anos	8,1 anos	14367
2020	0,758	74,0 anos	15,6 anos	8,1 anos	13791
2021	0,754	72,8 anos	15,6 anos	8,1 anos	14370

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD – ONU ⁵⁶

A tabela 4 com os pilares do IDH serve para demonstrar como cada pilar se comportou no decorrer dos anos e onde teve maiores ou menores avanços e o que representa os valores atribuídos ao IDH. No ano de 1990, por exemplo, quando o IDH marcava 0,610, a expectativa de vida ao nascer era de 66 anos de idade, esperava-se que o aluno que ingressava na escola estudaria por 12,1 anos, porém naquela a época, a média de anos estudados pelos adultos era de apenas 3,7 anos e a renda “per capita”, considerado o PPC de 2017, era de R\$ 10.254,00 (dez mil, duzentos e cinquenta e quatro reais) considerado o PIB daquele ano.

Para retratar a evolução no decorrer dos 30 anos, no ano de 2021, o IDH avançou para 0,754, e isso significou o aumento da expectativa de vida ao nascer para 72,8 anos, o aluno que ingressava na escola em 2021 esperava-se que estudaria por 15,6 anos, e os adultos estudaram em média 8,1 anos em relação ao referido ano, e a renda “per capita”, considerado

56 IDH Brasil. Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD. 2022. ONU. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BRA>. Acesso em: 15/01/2024.

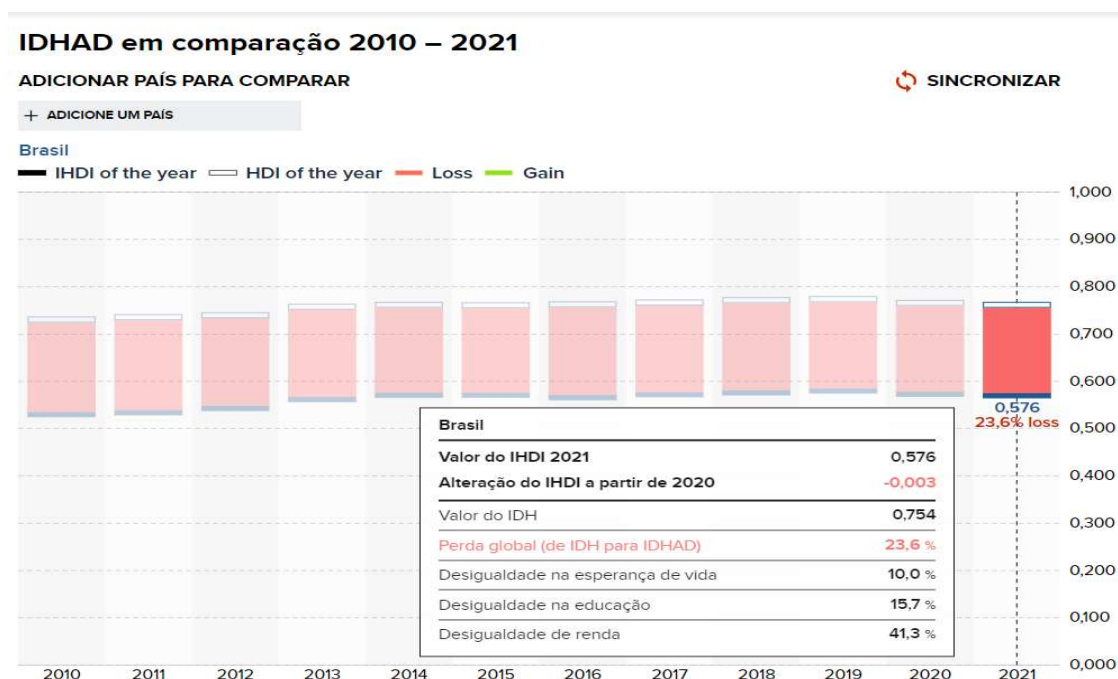
o PPC de 2017, passou para R\$ 14.370,00 (quatorze mil, trezentos e setenta reais), pois o PIB de 2021 também apresentou melhora significativa em relação a década de 90.

A PNUD destaca que o IDH mascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano entre a população no nível de país. Então, em 2010, foi introduzido o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) como um indicador complementar que considera a desigualdade em todas as (3) três dimensões do IDH, porém calculando o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade, equalizando as medidas da desigualdade. Desse modo, enquanto o IDH tradicional pode ser enquadrado como índice de desenvolvimento humano potencial, o IDHAD seria um índice de desenvolvimento humano mais próximo da realidade vivenciada pelos indivíduos.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano disponibilizado pelo PNUD, “o valor do IDHAD é igual ao valor do IDH quando não há desigualdade entre as pessoas, mas cai abaixo do valor do IDH à medida que a desigualdade aumenta. Neste sentido, o IDHAD mede o nível de desenvolvimento humano quando a desigualdade é contabilizada.”⁵⁷

O referido Relatório também traz os dados do IDHAD a partir de 2010, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 18 – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade 2010 a 2021



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD – ONU⁵⁸

⁵⁷ Definição do IDHAD dada pelo PNUD. Disponível em: <https://hdr.undp.org/inequality-adjusted-human-development-index#/indicies/IHDI>. Acesso em: 16/01/2024.

⁵⁸ Gráfico retirado do site PNUD. Relatórios de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BRA>. Acesso em: 16/01/2024

Conforme demonstra o gráfico, em 2021, por exemplo, o IDH tradicional é de 0,754, porém, sofre desconto de 23,6% para o IDHAD que mede 0,576. Ou seja, a perda de 23,6% representa a desigualdade encontrada no país e interfere diretamente na avaliação do índice para mostrar as condições mais próximas da realidade de vida da população e consequentemente reflete nos pilares que determinam o cálculo do IDH. Portanto, o IDHAD retrata melhor a realidade vivenciada pelas pessoas de cada nação.

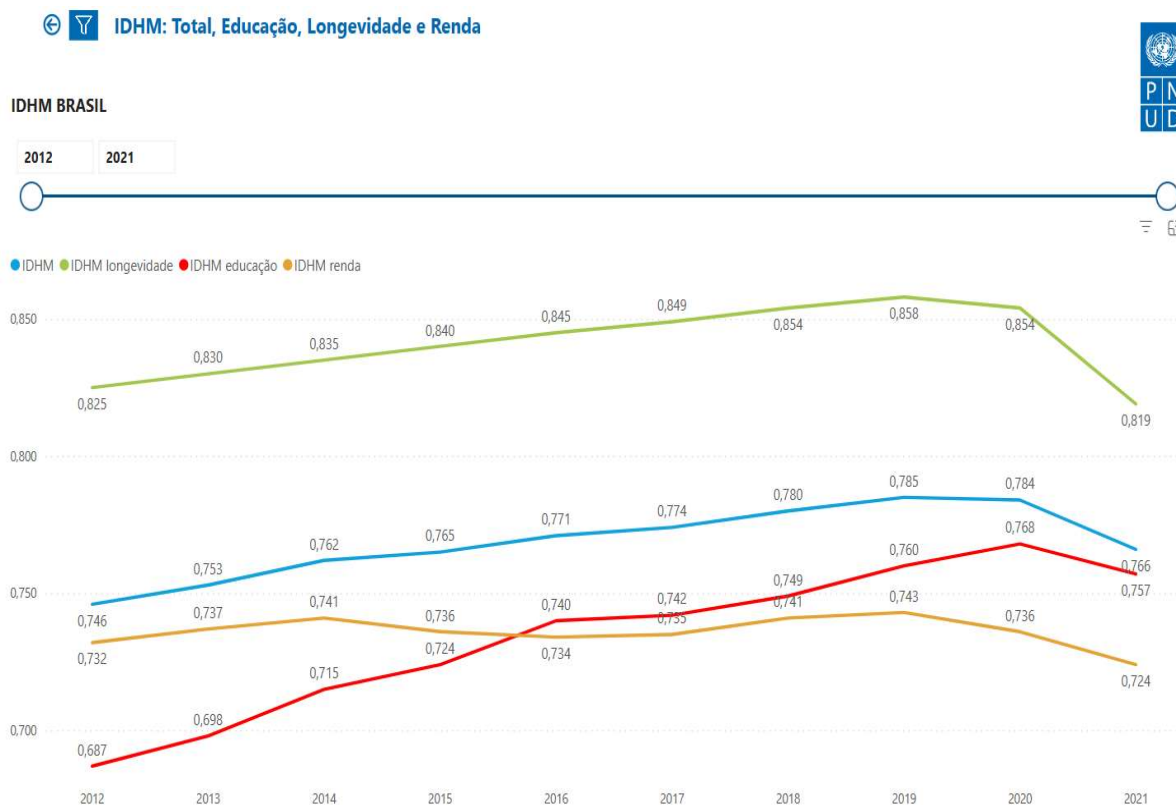
Percebe-se que IDHAD faz o corte nos pilares esperança de vida, educação e renda e equaliza o desconto que impactará o IDH tradicional. No Brasil, o gráfico estampa que o pilar mais desarmônico e que mais contribui para redução do IDH tradicional é o pilar da Desigualdade de renda, com participação de 41,3% no cálculo do desconto no IDH convencional.

Na análise do gráfico acima, é notório que a proporção de desconto do IDHAD sobre o IDH padrão é constante e significativo, representando perda de aproximadamente 25% desde 2010, quando os parâmetros da pesquisa foram adequados para retratar a realidade de forma mais condizente e levar em consideração fatores que interferem principalmente para reduzir os quantitativos dos resultados das pesquisas. E desde esse período, o pilar desigualdade de renda afetou majoritariamente para reduzir o IDH, pois influenciou com a média de 40,5% na redução do IDHAD. Essa grande influência reflete a gigantesca concentração de renda existente no Brasil, conforme já demonstrado nesse estudo no capítulo 2, e corrobora para mostrar como essa realidade vivenciada no Brasil é prejudicial aos brasileiros no geral.

Desse modo, nos moldes do IDHAD, o indicador mais adequado e próximo as reais condições de vida da população, tem-se pesquisas realizadas de forma local e são retratadas no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), divulgado regularmente no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁵⁹, e nessa pesquisa também podem ser verificados os resultados nas facetas da longevidade (ou expectativa de vida), educação e renda, conforme gráfico a seguir:

59 O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é uma plataforma de disponibilização de informações estatísticas sobre o Desenvolvimento Humano e Sustentável que abarca os diversos níveis do território brasileiro, sendo fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Além de publicar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), a plataforma também disponibiliza dados sobre múltiplos indicadores que refletem as condições de vida no país nas dimensões sociais, econômicas, políticas e ambiental. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 28/03/2024.

Gráfico 19 – IDH-M Brasil (Educação Longevidade e renda) – 2012 a 2021



Fonte: Pnud⁶⁰

Outro índice introduzido em 2010 para complementar o IDH convencional foi o Índice de pobreza Multidimensional (IPM) que identifica as privações múltiplas nos pilares educação, saúde e padrão de vida da família obtidos pela mesma pesquisa domiciliar.

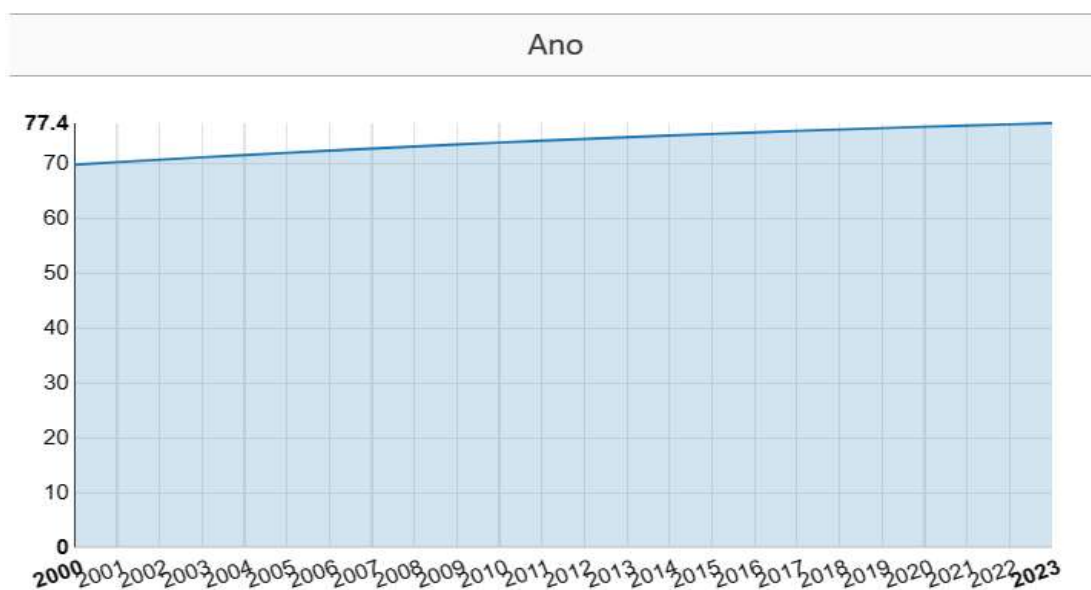
De acordo com a metodologia descrita pela PNUD, para ponderar os indicadores e os níveis de privação, nas pesquisas é realizado um corte de 1/3 (um terço) dos indicadores ponderados e usado para distinguir entre os pobres e os não pobres. Se o nível de privação domiciliar atingir 33,3% (trinta e três vírgula três por cento), equivalente a 1/3 (um terço), ou maior, o domicílio pesquisado é considerado multidimensionalmente pobre. Os domicílios com nível de privação maior ou igual a 20% (vinte por cento), mas inferior a 33,3%, serão eleitos vulneráveis ou em risco de se tornarem multidimensionalmente pobres. Assim sendo, o IPM tem o objetivo de acompanhar os níveis de pobreza que vão além da pobreza de renda, medido pelo percentual da população que vive abaixo de US\$ 2,15 (dois vírgula quinze dólares) por dia, conforme já demonstrado nesse estudo quando retratados os níveis de taxa de pobreza no capítulo 2)

60 Gráfico IDH-M Brasil (Educação, Longevidade e Renda) retirado do site do PNUD Brasil. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODNmZjdhNzgtMTFmOC00Y2Y0LTk3N2EtYWE5YjI2MTIxYWJlIiwidCI6ImIzZTVkYjVILTl5NDQtNDgzNy05OWY1LTc0ODhhY2U1NDMxOSIsImMiOiJh9.> Acesso em: 28/03/2024.

4.1.1 IDH – Pilar Saúde Ou Longevidade

Nos contornos do estudo do IDH tradicional, encontra-se o pilar da saúde que está relacionada à longevidade. Esta é entendida como a possibilidade de ter uma vida longa e saudável envolvendo também a garantia de ambiente saudável e saúde de qualidade suficiente para alcançar padrão elevado de saúde física e mental de acordo com os parâmetros definidos pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁶¹. Nesse sentido, o estudo da expectativa de vida revela uma faceta do IDH no Brasil. O Gráfico 20 abaixo apresenta os dados retirados do IBGE sobre a expectativa de vida ao nascer no Brasil desde o ano de 2000 até o ano de 2023, considerado o ano de 2018 como ano de edição de projeção.

Gráfico 20 – Esperança de vida ao nascer – Brasil
(Ano de Edição da projeção 2018)



Fonte: IBGE - Projeção da População

Fonte: IBGE. Tabela 7362 – Esperança de vida ao nascer.⁶²

O gráfico 20 retrata que no ano de 2000 a expectativa de vida ao nascer era 69,83 anos de idade e ao longo de 23 anos a expectativa de vida foi aumentando paulatinamente até chegar a 77,40 anos em 2023. Isto significa que a população brasileira tem a expectativa de

61 O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil traz a definição de longevidade em “As três dimensões do IDHM”. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 28/03/2024.

62 Dados retirados do IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/7362#resultado>. Tabela 7362: Esperança de vida ao nascer e Taxa de mortalidade infantil, por sexo (ibge.gov.br). Acesso em: 28/03/2024.

viver em média até os 77 anos de idade no ano de 2023 e esse indicador representa um ganho muito significativo pois resulta em crescimento de 10,84% na expectativa de vida.

Se comparado com a média mundial no mesmo período, segundo dados do Banco Mundial⁶³, a esperança de vida ao nascer no mundo no ano de 2000 era em média de 68 anos e no ano de 2021 (últimos dados disponíveis), era de 71 anos. Isso corresponde ao crescimento de 4,4%. Então, de acordo com as pesquisas realizadas, tem-se que o Brasil cresceu 6,44% a mais que a média mundial em esperança de vida ao nascer nos últimos 20 anos. Pode retratar avanços, contudo, é importante destacar que se trata de média dos dados encontrados no país e significa que em algumas regiões do Brasil serão encontradas projeções muito inferiores a 77 anos, enquanto outras regiões terão projeções maiores que essa idade. E nas regiões que estão abaixo da média é importante buscar melhorias para elevar a média nacional.

O IBGE também faz projeção da esperança de vida ao nascer até o ano de 2060, quando atinge a idade 81,04 no Brasil.

Ao estudar sobre a expectativa de vida ao nascer também é relevante falar da pirâmide etária do país embora não seja um pilar direto do IDH. Estudo⁶⁴ recente do censo 2022 do IBGE aponta que o número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos, sendo que em 2010 a população com 65 anos ou mais de idade no país era de 14.081.477, ou 7,4% da população, e o censo de 2022 revela o total de 22.196.101 de pessoas nesse mesmo patamar, que corresponde a 10,9% do contingente populacional, evidenciando o envelhecimento da população brasileira.

O aumento da expectativa de vida aliado ao aumento da proporção de pessoas acima de 65 anos no país podem ser bons indicadores de que a qualidade de vida no Brasil teve melhorias.

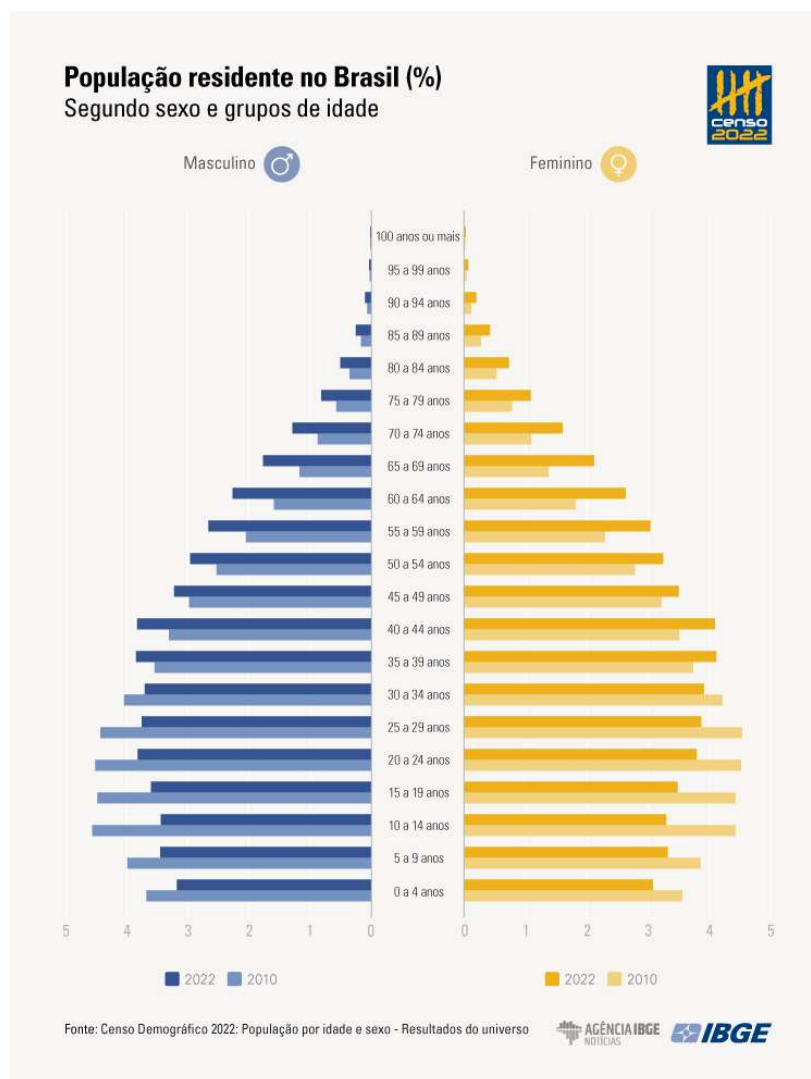
Esse estudo do IBGE também aponta que a base da pirâmide etária foi se estreitando em razão da redução da taxa de fecundidade e dos nascimentos que ocorreram no Brasil e a pirâmide etária perde o formato piramidal a partir do ano de 2000 com a redução da

63 Dados do Banco Mundial sobre Esperança de vida ao nascer - Mundo. Os dados da pesquisa do Banco Mundial são derivados da expectativa de vida masculina e feminina ao nascer. Fonte de esperança de vida masculina e feminina: (1) Divisão de População das Nações Unidas. 2009. Perspectivas da População Mundial: Revisão de 2008. Nova York, Nações Unidas, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (tabelas Excel avançadas), 2) Relatórios de censos e outras publicações estatísticas de escritórios nacionais de estatística, 3) Eurostat: estatísticas demográficas, 4) Secretariado da Comunidade do Pacífico: Programa de Estatística e Demografia, e 5) United States Census Bureau: base de dados internacional. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN>. Acesso em: 28/03/2024.

64 Estudo do IBGE – Censo 2022 – Divulgado em 27/10/2023. (GOMES e BRITTO, 2023). Disponível em: [Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos | Agência de Notícias \(ibge.gov.br\)](https://www.ibge.gov.br/censo-2022/numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos). Acesso em: 28/03/2024.

população jovem, e por outro lado, o aumento da população em idade adulta. O gráfico 21 a seguir estampa o comportamento da população residente no Brasil nos últimos 10 (dez) anos:

Gráfico 21 – População residente no Brasil (Pirâmide Etária)
Segundo sexo e grupo de idade



Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2022 – População por idade e sexo

De acordo com o mencionado estudo, o índice de envelhecimento sobe de 30,7 para 55,2 de 2010 a 2022. O IBGE calcula esse índice considerando a razão entre o grupo de pessoas de 65 anos ou mais de idade em relação à população de 0 a 14 anos, ou seja, quanto maior o valor do indicador, mais envelhecida será a população. Com o índice a 55,2 no ano de 2022, significa dizer que há 55,2 pessoas com 65 anos ou mais de idade para cada 100 crianças com idade de 0 a 14 anos.

Oportunamente é importante destacar as pesquisas sobre taxa de fecundidade no Brasil. O panorama do IBGE estampa que a taxa de fecundidade no Brasil vem diminuindo ao

longo dos anos. Segundo o IBGE⁶⁵, a taxa de fecundidade corresponde ao número médio de filhos tipos pelas mulheres em idade fértil (entre 15 e 49 anos) e é calculada pelas projeções da população. Consoante os dados fornecidos pelo mencionado instituto⁶⁶, em 2006 a taxa de fecundidade era de 2,04 filhos por mulher. Com a redução progressiva, em 2021 essa taxa foi para 1,76 filhos por mulher.

É relevante evidenciar a redução da taxa de fecundidade no Brasil, sobretudo no período de vigência do Programa Bolsa Família para demonstrar que o referido programa não estimulou as mulheres engravidarem para obter complemento de benefícios de transferência de renda em razão de filho adicional.

Estudo realizado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), agência de desenvolvimento internacional da ONU que trata de questões populacionais, no Relatório⁶⁷ denominado Fecundidade e dinâmica da população brasileira publicado em dezembro de 2018, demonstra que o Brasil passou por acelerada queda de fecundidade nas últimas décadas e atingiu a média atual de 1,7 filho por mulher, e destaca que a taxa caiu também de forma considerável entre as mulheres pertencentes ao grupo das mais vulneráveis.

Essa pesquisa da UNFPA no Brasil mostra que entre as mulheres integrantes do segmento 20% mais pobre da população, a taxa de fecundidade caiu de 3,92 filho por mulher, em 2001, para 2,90 em 2015, o que representa quase 1 filho a menos. Em contraponto, entre as mulheres 20% mais ricas, a queda foi de 1,41 para 0,77.

O estudo do UNFPA reforça que a população brasileira de baixa renda não foi incentivada a ter mais filhos por causa do Programa Bolsa Família e outras políticas públicas de transferência de renda para população vulnerável. Pelo contrário, observa-se o declínio da taxa de fecundidade brasileira nas últimas décadas, e o Brasil acompanhou a transformação de altas para baixas taxas de fecundidade, processo conhecido como transição de fecundidade, ocorrido em todos os países, conforme constatado no Relatório que assim complementa:

A transição da fecundidade no Brasil foi muito semelhante à observada na Ásia e na América Latina como um todo até a década de 1990. Mas seu ritmo de queda se acelerou nos anos 2000, atingindo média de 1,7 filhos por mulher de 2010 a 2015. O processo brasileiro está entre os que ocorreram

65 Definição de taxa de fecundidade descrita pelo IBGE. Indicadores Sociais. Fecundidade. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 28/03/2024.

66 Dados dos IBGE. Nota e fonte do IBGE: **Taxa de fecundidade**: IBGE, Projeção da População do Brasil 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10065/60217?ano=2021> Acesso em: 28/03/2024.

67 Relatório do UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas) no Brasil – Fecundidade e Dinâmica da População Brasileira. Brasília, dezembro 2018. Fl. 25. ISBN 978-85-98579-20-7. Disponível em: [swop_brasil_web.pdf \(unfpa.org\)](https://brasil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf). https://brasil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf. Acesso em: 28/03/2024.

em um menor intervalo de tempo, embora Cingapura, Irã e Coreia do Sul tenham tido as transições mais velozes. (Relatório Fecundidade e Dinâmica da População Brasileira, UNFPA, 2018, p. 13).

O referido Relatório faz comparação do comportamento da taxa de fecundidade do Brasil com outros países e aponta que houve aceleração da queda nos anos de 2000, atingindo a média de 1,7 filhos por mulher no período de 2010 a 2015, destacando que no processo brasileiro a redução ocorreu em menor intervalo de tempo, salvo algumas exceções em que esse processo aconteceu de forma mais veloz. Os dados sobre a média de filhos por mulheres após o ano de 2000 coincide com os dados do IBGE acima mencionados acerca da média da taxa de fecundidade no Brasil.

A correlação entre a taxa de fecundidade e o nível de escolaridade também foi objeto de estudo pelo Fundo de População das Nações Unidas e foi observado que mulheres com baixa escolaridade têm filhos mais cedo, enquanto as com alta escolaridade tende adiar a maternidade (Relatório UNFPA, 2018, fls. 24). Assim, mulheres com mais anos de estudo e com uma progressão maior na carreira profissional têm cada vez menos filhos, principalmente por não conseguirem conciliar trabalho e família.

Com base nessa conclusão é relevante mencionar que a polícia pública desenvolvida pelo Programa Bolsa Família tem importante contribuição no aumento dos anos de estudo da população de baixa renda, tendo em vista que condiciona a permanência da criança na escola e o controle de frequência para manutenção do benefício financeiro.

Desse modo, o Programa incentiva as famílias manterem os filhos na escola e assim eles têm oportunidade de estudar por mais tempo, evitando a evasão escolar e promovendo maior grau de instrução, e mais tempo dedicados ao aprendizado e, no caso das mulheres, maior probabilidade de acompanhar a tendência de adiar a maternidade.

4.1.2 IDH – Pilar Educação

Acerca do assunto escolaridade, é oportuno trazer as considerações sobre um dos pilares do IDH, a educação, que traduz o acesso ao conhecimento. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (atlas Brasil)⁶⁸:

o acesso ao conhecimento é um determinante crítico para o bem-estar, essencial para o exercício das liberdades individuais e autonomia. A

⁶⁸ Definição de Educação nos parâmetros da PNUD descrito pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 28/03/2024.

educação é fundamental para expandir as habilidades das pessoas para que elas possam decidir sobre seu futuro. Educação constrói confiança, confere dignidade e amplia os horizontes e as perspectivas de vida.

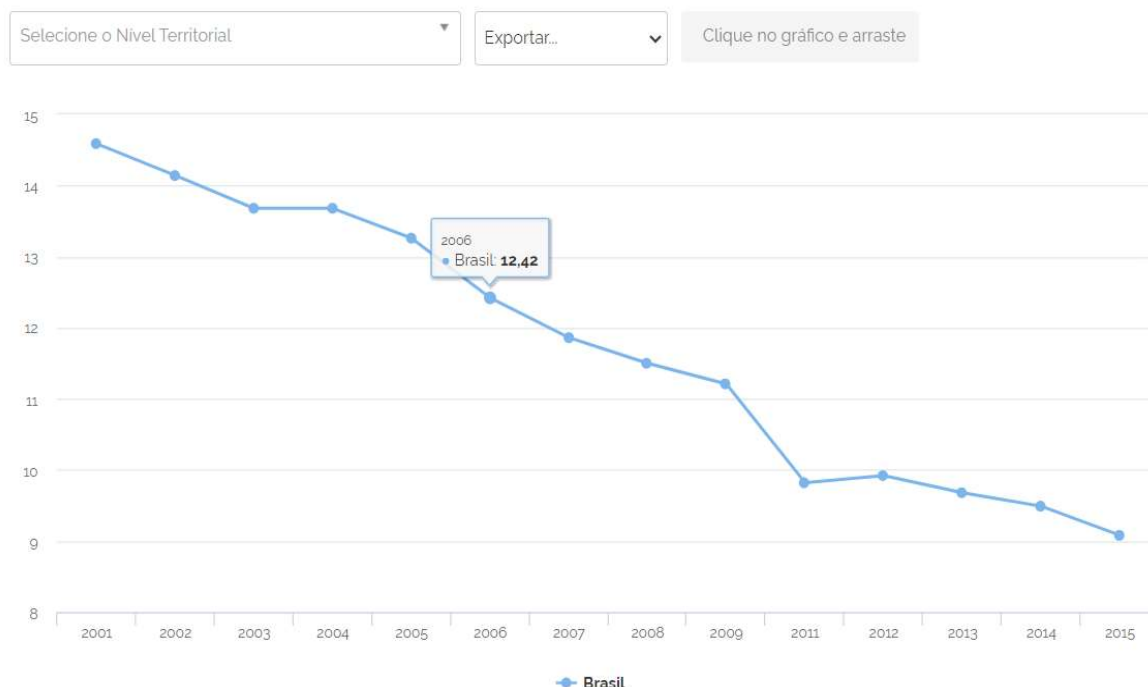
A educação no Brasil vem evoluindo e permite que a melhoria reflita positivamente no IDH.

A taxa de alfabetização aumentou nos últimos anos. De acordo com o IBGE⁶⁹, em 2001, a taxa era de 85,40% de pessoas de 5 anos ou mais de idade, e subiu para 90,92 em 2015, conforme demonstra tabela 271 (PNAD). Complementarmente tem-se a taxa de analfabetismo sendo exatamente a diferença entre a taxa de alfabetizados e aquela de analfabetos, considerados o somatório de ambos em 100%.

A taxa de analfabetismo teve forte queda, pois em 2001 marcava 14,59% de pessoas de 5 anos ou mais de idade e em 2015 caiu para 9,08, representando queda de 37% nesse intervalo de 15 anos, conforme representado no gráfico 22 a seguir.

Gráfico 22 – Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 5 anos ou mais – Brasil (2001 a 2015)

Taxa de analfabetismo de pessoas de 5 anos ou mais, 2001 - 2015



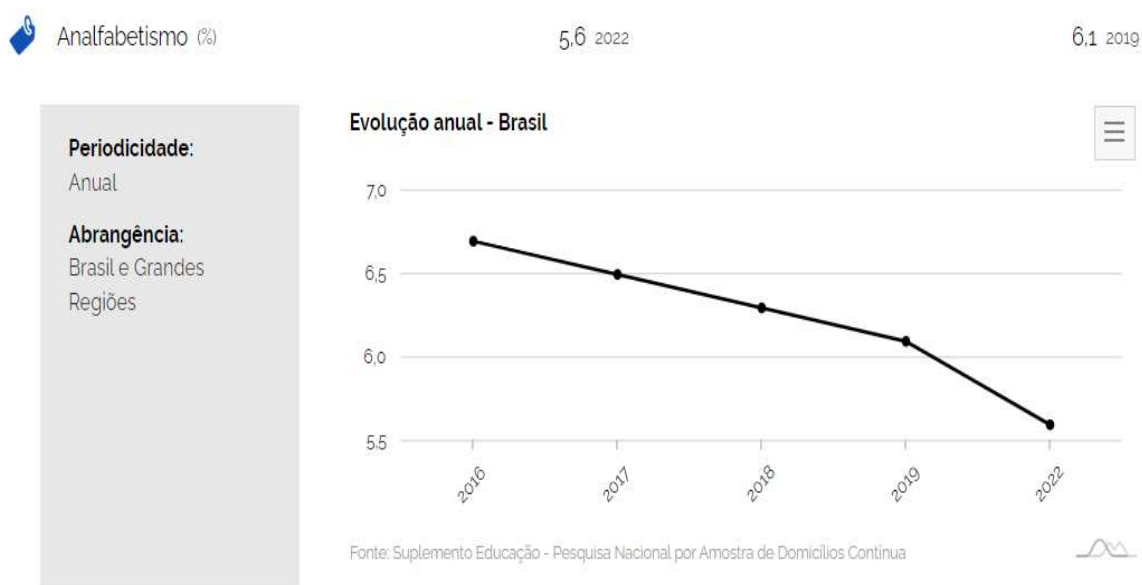
Fonte: IBGE. PNAD – Séries Históricas⁷⁰

69 Fonte: IBGE – PNAD – Tabela 271. Disponível em: [Tabela 271: Pessoas de 5 anos ou mais de idade, por situação, sexo, alfabetização e grupos de idade \(ibge.gov.br\)](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?=&t=series-historicas). Acesso em: 28/03/2024.

70 Fonte: IBGE. PNAD – séries históricas. Taxa de Analfabetismo de pessoas de 5 anos ou mais (2001 – 2015). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 28/03/2024).

Estudos dos anos subsequentes da taxa de analfabetismo demonstraram a tendência de queda no ano de 2016 que era de 6,7%, e em 2022 atingiu 5,6%, de acordo com gráfico 23 a seguir.

Gráfico 23 – Taxa de Analfabetismo (2016 a 2022) – Brasil
(2016 a 2022)



Fonte: IBGE. PNAD – Suplemento Educação⁷¹

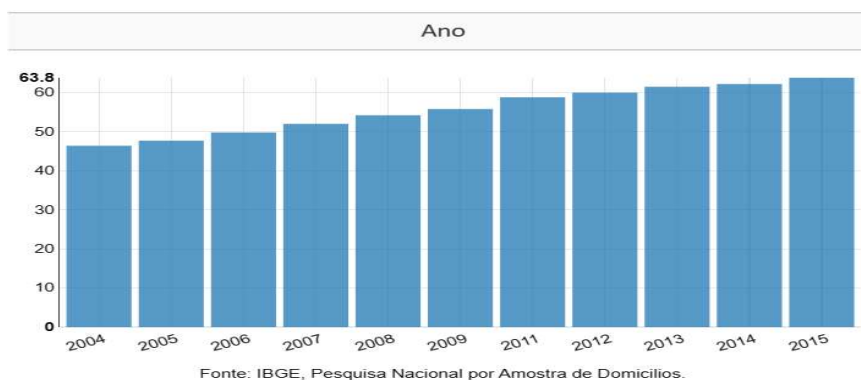
Considerados os índices de 2001 até 2022, nesses últimos 21 anos, totalizou queda de 61,7% na taxa de analfabetismo no Brasil. O IBGE considerou taxa de analfabetismo como “o percentual de pessoas analfabetas de 15 anos ou mais em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário.”⁷²

Para a análise do IDH também é analisado o tempo de educação recebida ao longo da vida. Estudo do IBGE revela o percentual de pessoas por tempo de estudo no período de 2004 a 2015, conforme o gráfico 24 a seguir:

⁷¹ Fonte: IBGE. PNAD. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 11/01/2024.

⁷² Definição de taxa de analfabetismo pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 28/03/2024.

Gráfico 24 – Pessoas de 25 a 64 anos de idade e mais de 8 anos de estudo – Brasil (2004 a 2015)

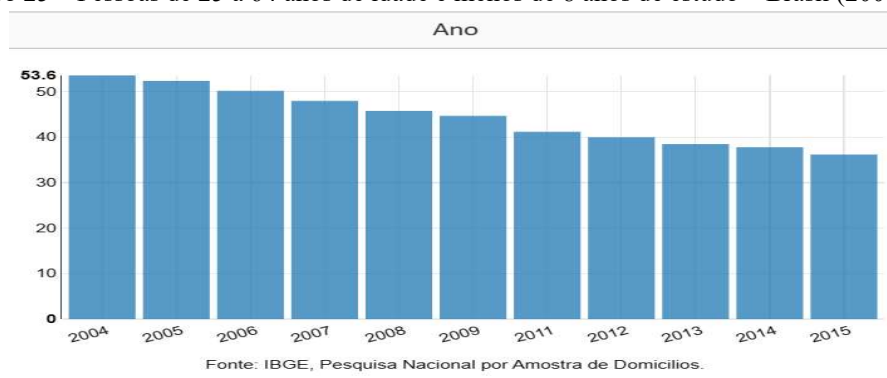


Fonte: IBGE. PNAD – Tabela 3897⁷³

De acordo com o gráfico acima, observa-se que em 2004, 46,4% de pessoas de 25 a 64 anos de idade tinham mais de 8 anos de estudo e no ano de 2015, o percentual de pessoas nessa faixa etária elevou-se para 63,8% com mais de 8 anos de estudo. Significa que houve crescimento de 37,5% no percentual de pessoas acima de 25 anos com mais de 8 anos de estudo. Isso demonstra o reflexo de políticas públicas, dentre elas o Programa Bolsa Família, que incentivaram a elevação do nível de educação no país.

Em contrapartida, o mesmo estudo mostra a redução da porcentagem de pessoas entre 25 e 64 anos de idade com menos de 8 anos de estudo. Em 2004, eram 53,6% de pessoas nessa condição e no decorrer dos anos o percentual foi diminuindo, e o último ano pesquisado, em 2015, alcançou 36,2% de pessoas com menos de 8 anos de estudo, conforme demonstra o gráfico 25 em seguida:

Gráfico 25 – Pessoas de 25 a 64 anos de idade e menos de 8 anos de estudo – Brasil (2004 a 2015)



Fonte: IBGE PNAD. Tabela 3897⁷⁴

73 Fonte: IBGE. PNAD. Tabela 3897. Disponível em: [Tabela 3897: Pessoas de 25 a 64 anos de idade e distribuição percentual, por grupos de anos de estudo \(ibge.gov.br\)](#). Acesso em: 11/01/2024. Notas do IBGE: Não houve pesquisa no ano de 2010. Os valores desta tabela, que deu origem ao gráfico, foram reponderados com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação – Revisão 2013, por sexo e idade. Estimativas da população dos municípios, utilizando a tendência de crescimento dos municípios 2000-2010.

74 Fonte: IBGE. PNAD. Tabela 3897. Disponível em: [Tabela 3897: Pessoas de 25 a 64 anos de idade e distribuição percentual, por grupos de anos de estudo \(ibge.gov.br\)](#). Acesso em: 11/01/2024. Notas do IBGE: Não houve pesquisa no ano de 2010. Os valores desta tabela, que deu origem ao gráfico, foram reponderados com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação – Revisão 2013, por sexo e idade.

Em relação ao tema educação é importante evidenciar as pesquisas que demonstram a taxa de escolarização. O IBGE compreendia a taxa de escolarização como “o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequenta escola em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário.”⁷⁵.

Contudo, segundo nota do IBGE, a partir de 01 de agosto de 2022, taxa de escolarização passou a ser caracterizada como “a razão entre o número de estudantes de determinada faixa etária e o total de pessoas dessa mesma faixa etária.” Portanto, estudos recentes trazem os demais grupos de idade de pessoas que frequentam escola, conforme expõe a tabela 5 subsequente com os dados retirados do IBGE:

Tabela 5 – Taxa de Escolarização por grupo de idade – Brasil (2016 a 2022)

Tabela 7138 - Taxa de escolarização, por sexo e grupo de idade					
Variável - Taxa de escolarização (%)					
Brasil					
Sexo - Total					
Grupo de idade	Ano				
	2016	2017	2018	2019	2022
0 a 3 anos	30,3	32,7	34,1	35,5	36,0
4 a 5 anos	90,0	91,5	92,2	92,7	91,5
6 a 14 anos	99,2	99,2	99,3	99,3	99,4
15 a 17 anos	86,9	86,9	87,9	89,0	92,2
18 a 24 anos	31,5	30,5	31,5	31,1	30,4

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - 2º trimestre

Fonte: IBGE – PNAD Contínua Anual⁷⁶

Quanto aos anos anteriores, em razão da alteração do método de pesquisa adotado, foram encontrados estudos da década de 90 até o ano de 2009, de acordo com a tabela 6 abaixo:

Estimativas da população dos municípios, utilizando a tendência de crescimento dos municípios 2000-2010.

75 Definição descrita no site do IBGE, no item Escolarização. disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html?view=default>. Acesso em: 11/01/2024.

76 Fonte: IBGE. PNAD Contínua Anual. Tabela 7138. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/7138#resultado>. Acesso em: 11/01/2024.

Tabela 6 – Taxa de Escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade por grupo de idade. Brasil (1998 a 2009)

Tabela 1184 - Taxa de escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade por grupos de idade (série encerrada)											
Variável - Taxa de escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade (%)											
Brasil											
Grupo de idade	Ano										
	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
5 e 6 anos	69,1	71,0	76,2	77,2	78,7	81,1	81,5	84,6	86,0	87,8	89,1
7 a 14 anos	94,7	95,7	96,5	96,9	97,2	97,1	97,3	97,6	97,6	97,9	98,0
15 a 17 anos	76,5	78,5	81,1	81,5	82,4	81,9	81,7	82,2	82,1	84,1	85,2
18 e 19 anos	49,2	51,9	51,4	51,1	51,7	48,5	47,6	47,0	45,0	46,0	45,7
20 a 24 anos	24,2	25,5	26,2	26,7	26,8	25,4	25,0	25,5	25,0	24,2	24,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2009.

Fonte: IBGE – PNAD Contínua Anual⁷⁷

Em análise das tabelas 5 e 6, constata-se que de 1998 até 2022, no período base, ou seja, de 7 a 14 anos, a taxa de escolarização evoluiu e praticamente atingiu 100%. Isso significa que crianças e adolescentes estão quase integralmente nas escolas. Houve aumento significativo e proveitoso para as crianças do grupo de idade de 4 a 6 anos que em 1998 representavam 69,1% e em 2022 atingiram no mínimo 91,5%, considerando que a idade de 6 anos foi inserida no grupo que registrou 99,4% e a idade 4 anos não foi pesquisada no estudo anterior, mas essa idade já ingressou em 2016 com mais de 90% e em 2022 alcançou o percentual referido de 91,5%.

Todos esses dados revelaram no geral uma evolução na taxa de escolarização no Brasil, sobretudo, nos grupos de idade até 17 anos. Coincidentemente, são os segmentos em que as famílias podem ser contempladas pelo Bolsa Família e receberem benefício adicional por filho, o que representa também um grande estímulo ao envio e manutenção das crianças e adolescentes nas escolas.

Outra vantagem do envio das crianças e adolescentes à escola é a garantia da refeição diária para as crianças que estão no ambiente escolar. A Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O artigo 3º desta lei garante que “a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado”. Essa lei tem o intuito de

⁷⁷ Fonte: IBGE. PNAD. Nível Brasil. Tabela 1184. Taxa de Escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade por grupo de idade. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1184#resultado> Acesso em: 11/01/2024.

implementar a segurança alimentar e nutricional das escolas de ensino básico no país. As crianças e adolescentes matriculadas em estabelecimentos educacionais como creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio serão destinatárias desse programa de alimentação e terão as necessidades alimentares básicas supridas. Portanto, as crianças e adolescentes na escola têm acesso à educação básica e a alimentação.

Dentre outras, também são vantagens de manter as crianças e adolescentes nas escolas: a redução do trabalho infantil, maior grau de instrução, melhor entendimento da vida, o aumento do nível de escolarização que também pode influenciar no maior rendimento dos filhos se comparado com o salário dos pais, uma vez que os primeiros podem ter remunerações maiores que a dos segundos, quando superados estes em nível de escolarização.

Sobre o aspecto do aumento do nível de estudo impactar na melhoria da renda, Carvalho pondera:

o fato é que milhões de brasileiros aumentaram seu poder de compra nos últimos 15 anos. Cerca de 40 milhões entraram na faixa de renda entre R\$ 1.200 e R\$ 5.174, elevando o tamanho dessa nova camada social a mais de 100 milhões de pessoas. Caso o aumento de renda, e portanto, do poder de compra se sustente, e há dúvidas sobre isso, o fenômeno pode provocar mudanças de hábitos, de expectativas e de valores. Algumas já foram detectadas por pesquisas. O aumento do poder de compra, acoplado à expansão de vagas no ensino superior, está produzindo nova geração de filhos da classe C com diploma universitário. Essa geração tem valores e atitudes diferentes dos pais, são mais informados e mais críticos em relação a práticas governamentais, ao excesso de impostos, à malversação de dinheiro público, à corrupção. O crescimento dessa nova camada social tem levado, ainda, a maior grau de exigência em relação a serviços públicos, como saúde, educação, segurança. (CARVALHO, 2017, p. 241-242)

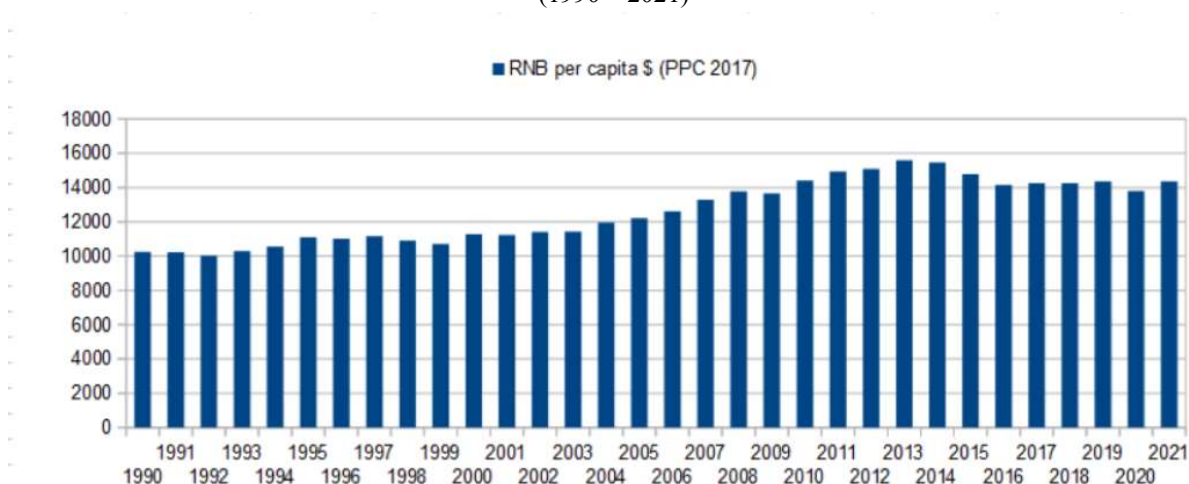
O mencionado autor faz referência ao Programa Bolsa Família e as vantagens que ele trouxe aos brasileiros de baixa renda. Reforça principalmente que milhões de brasileiros aumentaram seu poder de compra nos últimos anos, tendo estimulado, inclusive, a criação de uma nova classe, a denominada “classe C”. E ainda assevera que a manutenção do poder de compra nesses níveis, agregada a elevação da escolaridade (de filhos de beneficiários do Bolsa Família que se tornam universitários), implicará produzir uma nova geração com valores e atitudes diferentes dos pais, sendo mais informados e críticos às práticas do Governo, ao excesso de impostos, e à corrupção. Sendo também mais exigentes em relação aos serviços públicos.

4.1.3 IDH – Pilar Renda

Acerca do pilar renda do IDH, refere-se ao padrão de vida dos indivíduos e foi designado para estudo entre uma das dimensões do IDH, pois compreende-se a renda como essencial para o acesso das necessidades básicas como água, comida e abrigo, além de possibilitar também que as pessoas transcendam essas necessidades rumo a uma vida de escolhas genuínas e exercício de liberdades.⁷⁸

Nesse sentido a renda é um pilar importante. De acordo com as pesquisas realizadas pelo PNUD tem-se a evolução da renda no Brasil, conforme os parâmetros adotados pela ONU, considerando a renda nacional bruta “per capita”, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 26 – Renda Nacional Bruta “per capita” Brasil
(1990 – 2021)



Fonte: PNUD⁷⁹

Os dados do gráfico 26 levam em consideração o PPC de 2017 e percebe-se que do ano de 1990 até o ano de 2021 houve significativa evolução na renda nacional bruta “per capita”, motivo que também influenciou no aumento do IDH. As melhores performances foram observadas entre os anos de 2011 até 2015,

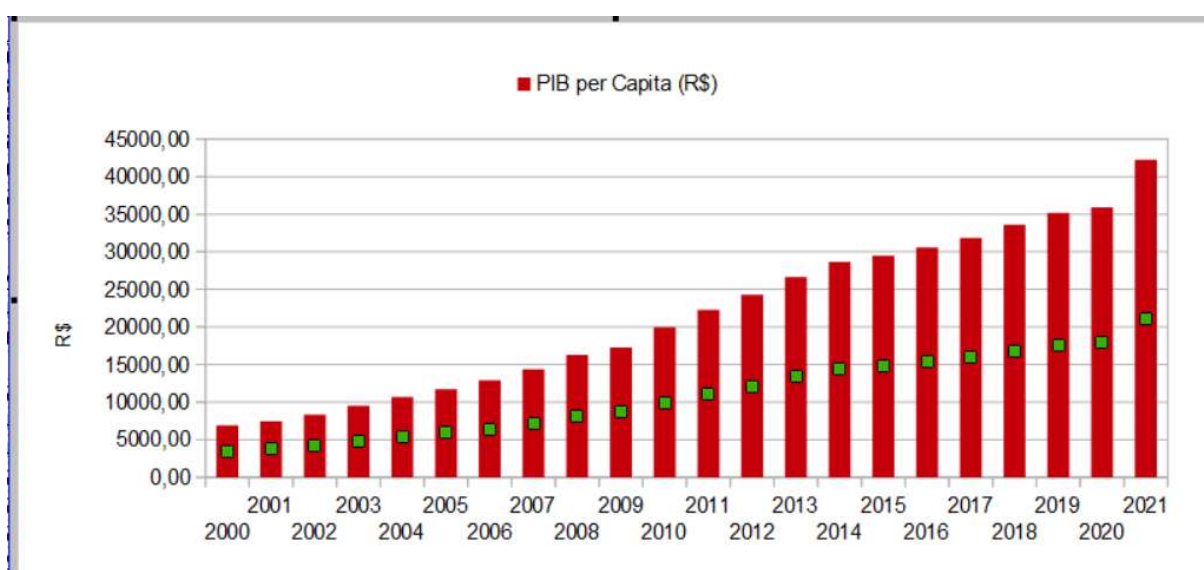
Relevante mencionar que RNB “per capita” e PIB “per capita” são conceitos semelhantes e traduzem valores bem próximos um do outro. Por critérios de pesquisa utilizado pela PNUD, que adota parâmetros internacionais para unificar os dados e torná-los

⁷⁸ Compreensão sobre renda dada pelo atlas de desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 28/03/2024.

⁷⁹ IDH Brasil. Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD. 2022. ONU. Utilizado PPC-2017. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BRA>. Acesso em: 15/01/2024.

equivalentes para comparação entre todos os 191 países pesquisados, os dados de RNB “per capita” apresentados no gráfico 26, não são muito condizentes com os dados do PIB “per capita” do IBGE costumeiramente publicados e com os quais os estudos estão mais familiarizados. Então para melhor compreensão da realidade financeira vivenciada no Brasil, utilizando parâmetros na moeda corrente deste país, a evolução do PIB “per capita” do Brasil no período de 2000 a 2021 será demonstrada no gráfico 27 a seguir:

Gráfico 27 – Produto Interno Bruto (PIB) “per capita” – Brasil
(2000 – 2021)



Fonte: IBGE⁸⁰

Esse gráfico 27 traz a evolução do PIB “per capital” do Brasil e demonstra, por exemplo, que no ano de 2000 o PIB “per capital” foi de R\$ 6.913,29 (seis mil e novecentos e treze reais e vinte e nove centavos) e no ano de 2021 o PIB “per capita” aumentou significativamente para R\$ 42.247,52 (quarenta e dois mil e duzentos e quarenta e sete reais e cinquenta e dois centavos). Percebe-se uma evolução bem maior que a renda demonstrada no gráfico que tratou da RNB. Embora seja bem distante da realidade, os dados sobre o PIB “per capita” revelam que cada brasileiro deveria auferir no ano de 2021 uma renda de R\$ 42.247,52 por ano, o que significaria R\$ 3.520,63 (três mil e quinhentos e vinte reais e sessenta e três centavos) por mês.

Esse valor representa o resultado da produção nacional e a comunhão de esforços de todos aqueles que fazem parte da população economicamente ativa do país. Por causa da concentração de renda e da desigualdade absurda encontrada no país esses valores do PIB

⁸⁰ Visão sintética do panorama econômico, mundial e nacional segundo os principais indicadores – 2000-2021. Tabela 1. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso em: 28/03/2024.

“per capita” são muito distantes da realidade dos brasileiros e principalmente por esse motivo, as condições de vida são bastante precárias e muito diferente das oportunidades que a forte economia brasileira representa e produz.

Tanto a RNB “per capita” quanto o PIB “per capita” leva em consideração a renda total produzida no país de forma genérica no ano de referência e distribuída entre o número de habitantes segundo a população à época. Então, esse parâmetro não traduz a realidade de renda regularmente auferida pelos brasileiros majoritariamente pelos motivos descritos.

Assim sendo, para melhor compreensão e proximidade da realidade, conforme já denunciada quando tratado do assunto IDHAD, no capítulo 4, seção 4.1, é pertinente trazer as estatísticas do IBGE sobre rendimento médio mensal real, conforme tabela abaixo:

Tabela 7 – Rendimento médio mensal real – 2004 a 2015

Tabela 5797 - Rendimento médio mensal real das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, por sexo										
Variável - Rendimento médio mensal real das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento (Reais)										
Brasil										
Sexo - Total										
Ano										
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
1.359	1.429	1.513	1.555	1.582	1.612	1.684	1.776	1.835	1.846	1.746
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.										

Fonte: IBGE.⁸¹

Consoante a tabela 7 de rendimento médio mensal das pessoas com mais de 15 anos de idade percebiam, no ano de 2015, por exemplo, o valor de R\$ 1.746,00 (um mil e setecentos e quarenta e seis reais), representando valor mais próximos à realidade. Em contraponto, no mesmo ano de referência, de acordo com o gráfico 27, o PIB “per capita” era de R\$ 29.466,85 (vinte e nove mil e quatrocentos e sessenta e seis reais e oitenta e cinco centavos) por ano, o equivalente a R\$ 2.455,57 (dois mil e quatrocentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos) por mês. A diferença entre os dois valores é de aproximadamente 30%. Ou seja, as disparidades existentes em relação a realidade vivenciada pela maioria dos brasileiros e os dados econômicos apresentados convencionalmente pode-se afirmar que é de no mínimo 30% em prejuízo a população no geral.

81 Tabela de rendimento médio mensal real. IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5797#resultado>. Acesso em: 16/01/2024.

Com todo o panorama demonstrado, observa-se uma boa evolução dos indicadores sociais, econômicos, principalmente do IDH e seus pilares. Contudo, esses dados ainda não são suficientes para revelar a realidade vivenciada pela população, pois mascara diversas variáveis que as estatísticas ainda não conseguem alcançar e que acabam por distorcer a realidade.

Com base em todo os dados trazidos nesse estudo é razoável concluir que o programa Bolsa família contribuiu para a melhoria dos índices sociais e econômicos da população brasileira, sobretudo os mais pobres, nos últimos 20 anos. Nesse sentido, pondera Carvalho: “é preciso reconhecer que os benefícios reais trazidos para milhões de famílias pobres e miseráveis que passaram a se alimentar melhor, morar melhor e ter melhor assistência médica. O programa pede o aperfeiçoamento, não a extinção.” (CARVALHO, 2017, p. 238-239).

O referido autor também destaca que o Programa Bolsa Família sofre diversas críticas no sentido de ser um paliativo, de não dar soluções consistentes e duradouras, de não capacitar as pessoas para se autoajudarem, além de criar dependência e estimular a cada vez mais pessoas ingressarem no Programa e não gerar mecanismos de saída. Contudo, Carvalho (2017) afirma não existir evidências suficientes que demonstrem a criação de dependência e por todas as vantagens que essa política pública proporciona, ela deve ser mantida, aperfeiçoada e não extinta. Desse modo, o referido autor observa:

A crítica mais radical é que o programa é um paliativo, e não uma solução; ajuda as pessoas mas não as capacita a se autoajudarem, não cria mecanismos de saída, gera vínculos permanentes de dependência de número cada vez maior de pessoas. Mas não há evidência suficiente sobre a criação de dependência (...). O programa pede aperfeiçoamento, não a extinção. (CARVALHO, 2017, P. 238-239)

Contudo, todas as evidências trazidas pelos estudos servem para ponderar que ainda é necessário investimentos em políticas públicas diversas, e principalmente de transferência de renda, para estimular melhorias em diversos campos para se atingir melhores condições de vida, de saúde, de educação, de bem-estar, de renda, entre outros, e possibilitar o exercício de liberdades que traduzam o desenvolvimento humano além de promover a inclusão social.

A seção a seguir elucidará alguns parâmetros alternativos que podem induzir a melhoria do desenvolvimento humano.

4.2 O DESENVOLVIMENTO HUMANO COMO LIBERDADE

Os estudos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o desenvolvimento humano e principalmente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foram inspirados no pensamento do economista indiano Amartya Sen.

A criação do referido índice teve o intuito de servir de contraponto ao PIB (Produto Interno Bruto), principal indicador utilizado pelos economistas tradicionais. Porém, o PIB não leva em consideração outros fatores determinantes como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis

Sen (2010) concebe a liberdade como a perspectiva norteadora do processo de desenvolvimento. Entende que há necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas frente a multiplicidade de instituições e condições do agente que se relaciona de forma integrativa. Elege entre as liberdades instrumentais cruciais, principalmente: as oportunidades econômicas, as liberdades políticas, as facilidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. (p. 11)

Destaca que no tecido social muitas instituições estão envolvidas, como por exemplo:

o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesses público e os foros de discussão pública, entre outras, são investigadas segundo sua contribuição para a expansão e garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios. (SEN, 2010, p. 11)

O citado autor defende que as influências sociais interferem diretamente sobre o grau e alcance da liberdade individual e o desenvolvimento humano “consiste na eliminação de privações de liberdades que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p. 10)

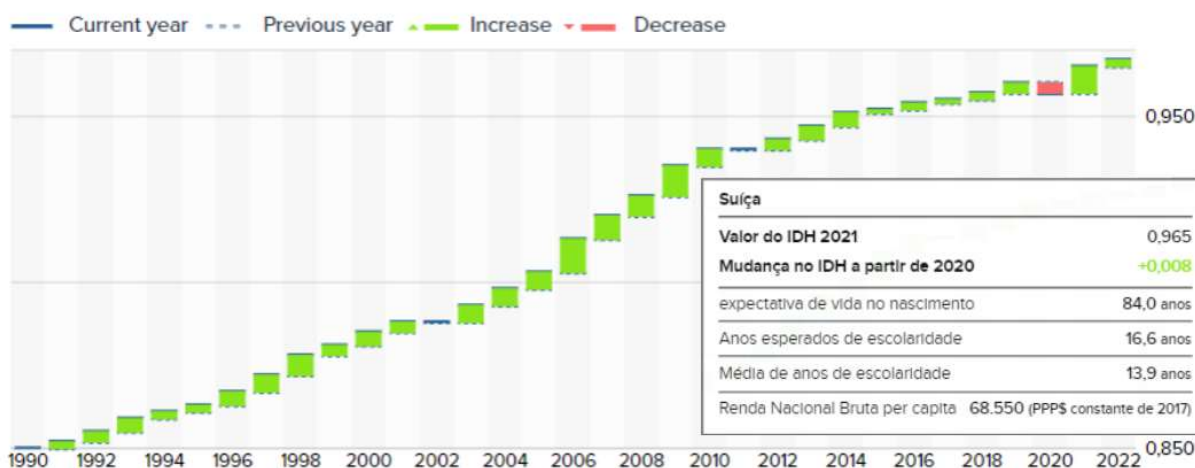
As privações da liberdade limitarão as escolhas e a oportunidade das pessoas, como por exemplo, no caso de um trabalhador que nasce pobre e não teve oportunidade de estudar, provavelmente se sujeitará a um emprego que lhe remunerará muito pouco e as condições de trabalho serão ruins ou até desumanas. E esse cenário de falta de oportunidade provavelmente será estendida aos filhos que nesse contexto começam trabalhar muito cedo para ajudarem a família nas despesas do lar, sobretudo, na alimentação.

Nesse contexto, nascer pobre e não ter acesso à educação, por exemplo é uma grande limitação da liberdade, induz pouco desenvolvimento para as pessoas e reflete também no desenvolvimento da nação quando esse cenário de limitação se torna comum entre os habitantes daquele país.

Para demonstrar as diferenças, na prática, existentes sobre desenvolvimento humano, o gráfico a seguir demonstra o IDH da Suíça, classificada em 1º lugar no ranking de IDH global:

Gráfico 28 – IDH da Suíça – 1990 – 2022 – série histórica

Tendências do IDH da Suíça 1990 – 2022

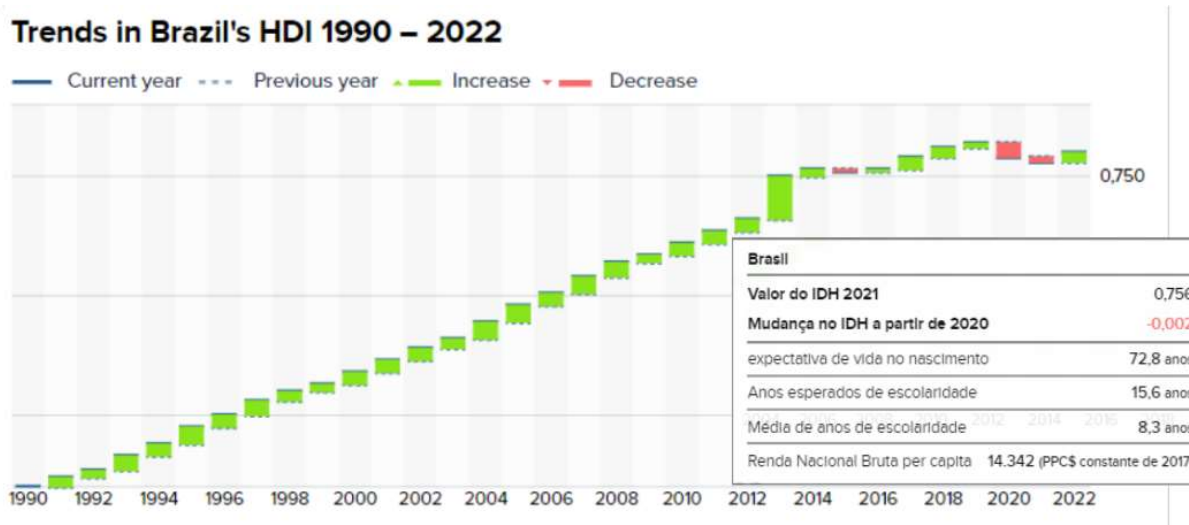


Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD – ONU⁸²

Observa-se no gráfico 28 acima que o IDH da Suíça em 2021 é 0,965. A expectativa de vida (longevidade) das pessoas nesse país é de 84 (oitenta e quatro) anos de idade, espera-se que uma criança ao iniciar o período escolar estude por 17 (dezessete) anos e a escolaridade média (representado pelos anos que os adultos estudaram) é de 14 (quatorze) anos. Enquanto a renda nacional bruta “per capita” é de US\$ 68.550 (sessenta e oito mil e quinhentos e cinquenta dólares) por ano, considerado o PPP constante de 2017. Esses dados representam os melhores índices alcançados na realidade no mundo.

82 Gráfico retirado do PNUD. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/CHE>. Acesso em: 28/03/2024.

Gráfico 29 – IDH do Brasil – 1990 – 2022 – série histórica



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD – ONU⁸³

Tem-se no gráfico 29 que o IDH do Brasil, em 2021, é 0,756. A expectativa de vida (longevidade) das pessoas nesse país é de 73 (setenta e três) anos de idade, espera-se que uma criança ao iniciar o período escolar estude por 16 (dezesesseis) anos e a escolaridade média (representado pelos anos que os adultos estudaram) é de 8 (oito) anos. Enquanto a renda nacional bruta “per capita” é de US\$ 14.342 (quatorze mil e trezentos e quarenta e dois dólares) por ano, considerado o PPP constante de 2017.

Enquanto na Suíça a expectativa de vida é de 84 anos de idade, no Brasil é de 73 anos de idade. Considerada a evolução da tabela 4 de IDH no Brasil, este último país referido em 30 anos evoluiu 7 anos na expectativa de vida. Então quer dizer que 10 anos de diferença nesse quesito, é bastante significativo em termos de evolução para o Brasil avançar. Essa longevidade também impacta na qualidade de vida e na saúde dos brasileiros. Portanto, esses fatores implicam limitações da liberdade do desenvolvimento que devem ser melhoradas, principalmente ao considerar o parâmetro real, conforme demonstrado ser o caso da Suíça.

Quanto a escolaridade, na Suíça a expectativa de estudo quando a criança entra na escola são de 17 anos de estudo, enquanto no Brasil são 16 anos. São bem próximos, retratando as estruturas da educação no Brasil estão preparadas para estudar as crianças por períodos semelhantes aos padrões da Suíça. Contudo, quando comparados os anos que os adultos estudaram em média, verifica-se uma distância muito significativa, pois enquanto na Suíça os adultos têm em média 14 anos de escolaridade, no Brasil o índice de escolaridade são 8 anos, ou seja, praticamente a metade do período de instrução dos suecos. Isso denuncia uma evasão escolar que merece atenção no Brasil.

83 Gráfico retirado do PNUD. Disponível em:

<https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/BRA>. Acesso em: 28/03/2024.

Além do mais, essa diferença também reflete na capacidade de alcançar postos de trabalho melhores e conforme os parâmetros de Sen (2010), são verdadeiros limitadores da liberdade. Podem impactar inclusive na limitação de conhecimento sobre as conjunturas políticas, sociais e econômicas, ou seja, em conhecimento sobre a forma como a sociedade funciona, na importância de escolher bem os representantes políticos, nos modos de exercer os direitos políticos e civis, entre outros. Todas essas possibilidades limitadas por não ter oportunidade de estudar e obter conhecimento.

E por fim, quanto a renda nacional bruta “per capita”, na Suíça é de U\$ 68.550 (sessenta e oito mil e quinhentos e cinquenta dólares) por ano, ou seja, U\$ 5.712,50 (cinco mil e setecentos e doze) dólares por mês, enquanto no Brasil tem-se U\$ 14.342 (quatorze mil e trezentos e quarenta e dois dólares) por ano, ou o equivalente a U\$ 1.195,17 (um mil e cento e noventa e cinco dólares) por mês. Isso significa dizer que o cidadão sueco percebe mensalmente rendimentos 4 vezes superior ao brasileiro.

Essa diferença é bastante significativa, além disso, retrata privações da liberdade substancialmente significativas. Isso sem mencionar a abissal concentração de renda existente no Brasil que arremessa esses valores para patamares bem inferiores aos descritos nesse comparativo. Ter acesso a valores muito inferiores de renda, encurralam e empurram o ser humano para sujeitar-se a condições de vida e trabalho precárias e desumanas, significa atirá-los ao mundo da inexistência.

Nesse sentido, Amartya Sen traz observações muito importantes sobre o desenvolvimento nos seguintes termos:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. As vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social. (...). Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade. (SEN, 2010, p. 17)

Conforme bem salientado por Amartya Sen, a privação de liberdades elementares e substantivas como a econômica (representada pela renda nacional bruta “per capita” do IDH), relacionada diretamente com a pobreza econômica, rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de nutrir-se satisfatoriamente, ou as impedem de comprar remédios para doenças tratáveis (impactando o pilar da longevidade do IDH), ou retiram a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, ou até mesmo de ter acesso à água tratada e saneamento básico.

Portanto, as privações das liberdades devem ser superadas para que os indivíduos possam exercê-las e atingir o desenvolvimento. E a primeira liberdade que deve alcançada é a liberdade econômica, já que ela oportuniza o exercício das demais ou é a principal a limitar o usufruto delas. Nesse sentido, é interessante destacar a ponderação de Sen quando assevera que uma liberdade reflete nas outras nos seguintes termos:

A privação da liberdade econômica na forma da pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. (...) A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar privação de liberdades econômicas. (SEN, 2010, p. 23)

Nesse meandro, conforme afirma Sen (2010), as liberdades não são consideradas apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os principais meios de a atingir. As liberdades podem ser distinguidas em: liberdades políticas (manifestada nas eleições livres) que ajudam a promover a segurança econômica; oportunidades sociais (exercida em forma de serviços educacionais e saúde) sendo facilitador da participação econômica; e facilidades econômicas (realizada mediante oportunidades de participação no comércio e na produção) que pode ajudar a produzir abundância individual, além de gerar recursos públicos para os serviços sociais. (2010, p. 25-26)

Considerada a importância das liberdades denominadas de facilidades econômicas e com o intuito de proporcionar melhorias no IDH do Brasil, o presente estudo defende as políticas públicas de transferência de renda, pois além de proporcionar uma renda mínima para o indivíduo não morrer de fome e não ser coagido a aceitar qualquer tipo de emprego, principalmente o emprego que o submete a condições desumanas.

Além do mais, programas de transferência de renda como o Bolsa Família, além de garantir uma renda mínima existencial, impõe às famílias manter os cartões de vacinação das crianças em dia e a obrigação de frequência escolar mínima de 75% (setenta e cinco por cento), o que significa enviarem os filhos à escola como condição para pagamento e

manutenção dos benefícios. As crianças na escola contribuem para melhorar o nível de escolaridade no Brasil, elevar o nível de conhecimento da população, assim como, também garante que a criança na escola tenha acesso à alimentação diária e balanceada conforme preceitos da Lei 11.947/2009.

Os programas de transferência de renda têm o intuito de garantir o mínimo existencial para que os indivíduos tenham condições de se alimentar e ter saúde para trabalhar e alcançar patamares superiores de condições de vida.

As pessoas ao terem oportunidades de estudar podem crescer e se desenvolver na vida, além de pleitearem melhor colocação no mercado de trabalho. Por isso a educação é importante para ensinar os caminhos que podem ser percorridos e como caminhar com as próprias pernas para ter uma vida melhor. Contudo, não há possibilidades de aprendizado quando se está diante da fome e imerso em condições desumanas e precárias que afetam e comprometem a saúde e até mesmo a vida.

Nesse sentido, o autor indiano observa: “Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros.” (SEN, 2010, p. 26). Atingindo a autodeterminação de sua vida, os indivíduos podem inclusive se verem livres dos benefícios pagos pelos programas de transferência de renda, por serem capazes de caminharem por si próprios, escolher livremente seus destinos e os tipos de postos de trabalho, e principalmente, alcançarem a realização pessoal. Esse padrão de autossuficiência e libertação reproduzido em larga escala na sociedade, principalmente da camada inferior da pirâmide social, representaria real melhoria nos índices de desenvolvimento humano, evolução dos indicadores sociais e o bem-estar a maioria dos cidadãos integrantes da comunidade.

Com esse grau de liberdade e autossuficiência seria possível atingir a verdadeira emancipação e em decorrência dela, desenvolver o ser humano para que ele alcance a autonomia, tenha capacidade humana para ser autor e responsável por sua própria vida, de encontrar e traçar os caminhos de sua história e também desenvolver condições mínimas para buscar a felicidade pessoal e, se possível, também contribuir para promover a felicidade coletiva solidariamente.

Acerca disso, é relevante mencionar que a Organização das Nações Unidas aprovou Resolução⁸⁴ reconhecendo a busca da felicidade e bem-estar como objetivo fundamental humano e com isso reforçou aos países-membros a importância da reflexão e da adoção desse objetivo na elaboração de suas políticas públicas para alcançar o desenvolvimento humano e social. Essa Resolução reflete a tendência e a sugestão de

84 Disponível em: <<https://www.un.org/News/Press/docs//2011/ga11116.doc.htm>> Acesso em: 28/03/2024.

mudança do referencial de medida do desenvolvimento e do sucesso das nações que em vez de utilizarem o parâmetro do Produto Interno Bruto (PIB), passem a utiliza-se do marcador de Felicidade Nacional Bruta (FNB) ou Felicidade Interna Bruta (FIB). A mencionada Resolução também salienta que o indicador PIB “não foi concebido para e não reflete adequadamente a felicidade e o bem-estar das pessoas” e adverte ainda que “padrões insustentáveis de produção e consumo podem impedir o desenvolvimento sustentável”⁸⁵

Nesse contexto, Amartya Sen (2011) também coaduna com os preceitos da Resolução e pondera que a economia do bem-estar elevou a felicidade ao status de importância basilar, sobretudo, na avaliação do bem-estar e da vantagem humana, colocando-a como pilar da avaliação social e de elaboração das políticas públicas. (p. 306).

Diante dos parâmetros do Índice de Desenvolvimento Humano e também da referida Resolução que trata da felicidade e do bem-estar é notória a inclinação da ONU pelo incentivo ao desenvolvimento humano apartado dos estudos convencionais que utilizam apenas o PIB como referencial de desenvolvimento das nações.

Hodiernamente, em relação ao desenvolvimento humano, o Estado tem sido chamado a garantir os acessos à educação, à saúde, ao transporte, segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao trabalho, e também à emancipação, à autonomia, ao bem-estar, e inclusive, à busca da felicidade, entre outros, mediante políticas públicas

Como parte integrante do desenvolvimento humano é de suma importância o exercício da cidadania em todos os seus aspectos. Tendo em vista a relevância do tema, o capítulo a seguir explorará os contornos da cidadania no Brasil.

85 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/57471-pol%C3%Adticas-p%C3%Bablicas-devem-ser-voltadas-para-felicidade-e-bem-estar>. Acesso em: 28/03/2024.

5 A CIDADANIA NO BRASIL

Conforme demonstrado no capítulo anterior, avanços aconteceram nos índices de desenvolvimento humano no Brasil em geral e nos demais indicadores correlatos aos índices. Grande parte desse avanço pode-se dizer que foi em razão dos principais programas de transferência de renda no Brasil, o Bolsa Família e o BPC, de acordo com os apontamentos, já referidos no capítulo 4, e sobretudo do relatório de desigualdades mundiais. (World Inequality Report 2022 – Relatório das Desigualdades Mundiais, 2022, p. 7 – Country Sheets)

Por causa do Bolsa Família parte considerável dos brasileiros em situação de desigualdade e vulnerabilidade foram tutelados para terem condições mínimas de alimentarem-se, os filhos irem à escola e serem alfabetizados.

Na seara jurídica, além dos indicadores também é de suma importância a análise da cidadania no Brasil, pois está diretamente relacionada ao desenvolvimento humano.

O alcance da cidadania também está conectado com a conjuntura fática vivenciada pelos indivíduos. E o contexto atual imposto pela globalização e pelas crenças construídas pela elite capitalista, conforme listadas na seção 2.2 deste estudo, tem-se o que Zigmunt Bauman (2021) denominou de modernidade líquida. A metáfora liquidez refere-se a constante mudança para fazer referência a uma era em que prepondera a flexibilização, o liberalismo e a desregulamentação. Um período em que o individualismo é pilar essencial.

Um dos principais reflexos do individualismo sobre a cidadania é o esvaziamento da política, no que diz respeito à participação efetiva dos cidadãos, e por consequência desencadeia a fruição somente da cidadania legal e formal, não permitindo o gozo da cidadania efetiva.

Nesse sentido, o Professor Juvêncio Borges Silva ao correlacionar a cidadania com os estudos de Bauman (2021) faz a seguinte reflexão:

Neste novo cenário as relações são fluídas e descartáveis, a economia é transnacional, não se prendendo a um território específico, e exerce influência definitiva nas decisões políticas. O individualismo é sua marca característica, e a política experimenta um esvaziamento no que se refere à participação efetiva dos cidadãos, que por sua vez experimentam tão somente uma cidadania legal e formal, mas não efetiva.

A cidadania também experimenta este estado de fluidez, pois se antes a concepção de cidadania nos remetia à ideia de pertença a um determinado lugar, de participação, reconhecimento e segurança, na modernidade líquida não é mais razoável esta forma de percepção e compreensão.

Uma vez que as promessas da modernidade não se realizaram, o que ficou foi uma sensação de frustração, decepção, desesperança, em meio a um oceano de desigualdades, onde o termo “cidadania” se tornou vago, fluido, sem significado concreto, líquido. (SILVA, 2023, p. 411)

Conforme a citação acima, Silva faz um importante apontamento ao comparar a concepção antecessora de cidadania e a atual. A primeira concepção remetia a ideia de pertencimento a um determinado lugar, de participação, reconhecimento e segurança enquanto a segunda, da modernidade líquida, retirou o espaço da primeira concepção, tendo em vista que não é mais razoável manter essa forma de percepção e compreensão, pois converteu-se em um universo desigual e individualista em que cidadania se tornou um termo vago, sem significado, sem contexto para exercício ou aplicação, transformou-se no que Silva (2023) denominou de “cidadania líquida”. Nesse sentido Bauman afirma: “o outro lado da individualização parece ser a corrosão e a lenta desintegração da cidadania” (BAUMAN, 2021, p. 50).

Nesse mesmo cenário Bauman (2021, p. 52-53) assevera que existe um grande e crescente abismo entre os indivíduos “de jure” (significa o próprio indivíduo como responsável pelo seu destino, inclusive sua miséria) e os indivíduos “de facto” (ou seja, aqueles indivíduos que conseguem alcançar o controle sobre seu destino e possuem capacidade real de tomar as decisões verdadeiramente desejadas). Os primeiros se enquadram na individualidade vista como fatalidade e os segundos na individualidade vista como capacidade realista e prática de autoafirmação. (Bauman, 2021, p. 48)

A Revolução Francesa com o seu lema “liberté, égalité, fraternité” prometeu uma sociedade liberta, igualitária e fraterna, idealizando a construção de um mundo melhor e justo onde as pessoas seriam livres, prósperas e teriam suas capacidades amplamente exercidas, contudo isso não passou de mais uma crença que o mercado capitalista imprimiu e não houve concreção das promessas fomentadas pelo iluminismo.

Frustrado o ideal propagado pelos revolucionários franceses, aliada à chegada da modernidade líquida junto ao individualismo e as falsas crenças do consumo crescente e da naturalidade da desigualdade, o que restou de consolo para o indivíduo que se vê sozinho e abandonado a própria sorte foi o seguinte pensamento: “a única vantagem que a companhia de outros sofredores pode trazer é garantir a cada um deles que enfrentar os problemas solitariamente é o que todos fazem diariamente” (BAUMAN, 2021, p. 49)

No cenário da modernidade líquida, o indivíduo se encontra sozinho, em condições de desigualdade gigantesca, de sub-humanidade e inexistência.⁸⁶ (esta última

⁸⁶ As condições de sub-humanidade (negação da humanidade) e de inexistência são mencionadas conforme a compreensão dada por Boaventura de Sousa Santos no artigo – Para além do pensamento abissal: das linhas

expressão nos moldes preconizados por Boaventura de Sousa Santos (2007) já mencionado nesse trabalho).

Diante desse contexto, Silva denuncia o “distanciamento cada vez maior entre a autoafirmação do indivíduo como projeto emancipador postulado pela modernidade e a condição na qual este mesmo indivíduo se encontra na modernidade líquida.” (SILVA, 2023, p. 414)

As falsas crenças capitalistas incutidas pela elite socioeconômica idealizaram um projeto de emancipação do indivíduo direcionado à autoafirmação e autonomia com grande possibilidade de ser alcançado de forma coletiva. Então, na sociedade da modernidade líquida, o indivíduo encontra-se sozinho, sem esperança de alcançar a emancipação, pois não lhe é dado contar com mais ninguém além dele mesmo e diante de seu fracasso ou adversidades, ele se vê completamente impotente e desamparado.

Pode ser detectada uma contradição aparente, desvendada quando reveladas as crenças disseminadas para ludibriar e pacificar, e sobre isso acertadamente Bauman conclui:

Há um desagradável ar de impotência no temperado caldo da liberdade preparado no caldeirão da individualização; essa impotência é sentida como ainda mais odiosa, frustrante e perturbadora em vista do aumento de poder que se esperava que a liberdade trouxesse. (BAUMAN, 2021, p. 48).

Essa contradição serve para evidenciar a existência de dois eixos. O primeiro deles consiste na individualização moderna que trata dos indivíduos “de facto” representando a individualidade como capacidade realista e prática de autoafirmação que prometia a ampla libertação do indivíduo, empoderando-o para viver de forma plenamente autônoma, atingindo a liberdade “de facto”. O segundo eixo corresponde a individualização da modernidade líquida que versa sobre os indivíduos “de jure” que reflete o indivíduo sendo o único responsável pelo seu sucesso e futuro, criado finalisticamente para atender aos interesses da elite econômica e política que na realidade não tem a mínima pretensão de buscar o bem comum como prioridade. Nesse último caso é preconizada a liberdade “de jure”, por referir-se a liberdade meramente idealizada, escrita formalmente em algum documento sem importância, mas longe de ser concretizada no mundo real. Nesse sentido Silva assevera o seguinte:

Esta tensão entre a individualização moderna e a individualização da modernidade líquida consiste exatamente nisto, no fato de que a promessa moderna de liberdade consistia numa ampla libertação do indivíduo,

empoderando-o para viver de forma plenamente autônoma. Entretanto, esta liberdade “de jure”, dissociada da liberdade “de facto”, só atende aos interesses de uma elite econômica e política que, “de facto”, não tem a busca do bem comum como prioridade. E o resultado é, no caso do Brasil, uma sociedade altamente desigual e de indivíduos “ao deus dará”. Uma sociedade na qual os indivíduos foram transformados em consumidores e mercadorias. Primeiro eles têm que ser uma mercadoria vendável no mercado para num segundo momento serem consumidores. (SILVA, 2023, p. 414)

Como bem-dito pelo citado autor, o resultado da liberdade “de jure” para os indivíduos “de jure”, sobretudo no Brasil, é uma sociedade absurdamente desigual com indivíduos abandonado ao “deus-dará” transformados em mercadorias. Nessa lógica, a diferença dessa sociedade líquida da antiga sociedade escravocrata é a necessidade de os indivíduos serem consumidores e eles próprios serem a mercadoria de consumo para fomentar a crença do consumo crescente. Contudo, o exercício da cidadania lhes são negados em ambas as sociedades, pois nos dois casos faltam-lhes concretude.

Portanto, a sociedade da modernidade líquida impacta diretamente na cidadania, pois o individualismo “de jure” (ou seja, a afirmação do indivíduo isoladamente) enfraquece a construção da cidadania, considerando que esta parte do pressuposto de que o bem comum deve preponderar sobre os interesses individuais, conforme destaca Silva: “a afirmação do indivíduo enfraquece a construção da cidadania no que se refere à construção de uma sociedade na qual o bem comum deve preponderar sobre os interesses individuais.” (SILVA, 2023, p. 414)

Assim sendo, sociedade líquida moderna não estimula a cidadania e sua grande fragilidade é a incapacidade de promover condições dignas de vida para todas as pessoas, pois é excludente e não permite o acesso ao mínimo existencial digno, assim como não garante efetivamente os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República de 1988. Nesse sentido:

Esta, por certo, é a grande fragilidade da sociedade líquida moderna, sua incapacidade de promover condições de vida digna para todas as pessoas, antes, excluindo-as do acesso a estas condições. E não obstante os direitos e garantias fundamentais estejam consagrados na Constituição Federal, incluindo os direitos sociais, a distância entre o afirmado no texto constitucional e o vivenciado socialmente pela maioria da população no Brasil é gritante e até mesmo obscena. (SILVA, 2023, p. 417)

Os dados amplamente demonstrados nos capítulos anteriores deste trabalho sobre as desigualdades sociais, econômicas e condições de vida da população brasileira e mundial

revelaram as condições de vulnerabilidade da maioria dessas pessoas e a não concretude do exercício de direitos fundamentais e da cidadania.

Diante desse panorama a realidade deve ser encarada. As falsas crenças, já mencionadas, foram criadas pela elite para ludibriar o povo em geral. O véu desse engodo deve ser descoberto. E umas das evidências que devem ser fortemente consideradas está contida na conclusão de Jeremy Seabrook (1998) “apud” Zygmunt Bauman (1999, p. 87) “a pobreza não pode ser ‘curada’, pois não é um sintoma da doença do capitalismo. Bem ao contrário: é evidência da sua saúde e robustez, do seu ímpeto para uma acumulação e esforço sempre maiores”.

Essa conclusão reforça a lógica do sistema capitalista, ou seja, acumulação e não redistribuição. Nesse sentido, Silva (2023) faz apropriado apontamento sobre como conduzir as divergências sociais: “a pobreza e toda sorte de desigualdades revelam a saúde e robustez da economia de mercado. A distância entre o indivíduo ‘de jure’ e o indivíduo ‘de facto’ precisa ser compreendida a partir deste quadro mais amplo da realidade social e econômica.” (SILVA, 2023, p. 418)

O referido apontamento é acompanhado pelo pensamento de Bauman ao afirmar o seguinte:

o indivíduo “de jure” não pode se tornar indivíduo “de facto” sem antes tornar-se cidadão. Não há indivíduos autônomos sem uma sociedade autônoma, e a autonomia da sociedade requer uma autoconstituição deliberada e perpétua, algo que só pode ser uma realização compartilhada de seus membros.” (BAUMAN, 2021, p. 55).

Tal pensamento de Bauman demonstra que a cidadania depende necessariamente de um espaço público para ser realizada. Remonta a origem republicana greco-romana onde o exercício da cidadania dependia da “res publica” para ser efetivamente exercida. Ou seja, a concreção da cidadania depende em sua essência do compartilhamento de seus membros para ser alcançada. Esses membros devem pertencer a uma sociedade autônoma para ser adequada a formar indivíduos autônomos.

Nesse contexto, percebe-se que para atingir a cidadania efetiva com indivíduos “de facto” é necessário construir uma sociedade autônoma e para isso é imprescindível conquistar primeiramente o espaço público para exercê-la.

Contudo, na sociedade da modernidade líquida o espaço público foi colonizado pelo privado, sendo este um dos obstáculos à concreção da cidadania que deve ser vencido. Principalmente no Brasil por causa das disfunções do Estado Brasileiro, sobretudo o

patrimonialismo e no paternalismo em que o patrimônio público é confundido com o privado, conforme já exposto na seção 2.4 deste estudo.

A colonização do espaço público pelo privado foi denunciada por Silva (2023) da seguinte forma:

E no que se refere ao poder, ele se mantém longe das assembleias e parlamentos, dos governos locais e nacionais, totalmente fora do alcance e controle dos cidadãos, indo para a “extraterritorialidade das redes eletrônicas”, ocorrendo o esvaziamento de questões públicas no espaço público.

O mercado impõe sua agenda aos Estados, como está ocorrendo em todo o mundo, e notoriamente no Brasil: reforma trabalhista, reforma da previdência e outras que estão sendo discutidas. Todas essas reformas têm como objetivo a desoneração do Estado e a flexibilização das relações de trabalho, desregulamentação, liberalização, enfim, tudo com vistas a facilitar a atuação livre e soberana do mercado. Várias críticas são feitas ao governo pelos meios de comunicação e pelos economistas de plantão, mas há uma ausência de crítica no que se refere à agenda liberal que consagra os valores do mercado, incensando-o no altar do capital.

(...) O mercado não aceita questionamentos, ele simplesmente impõe suas regras. Ou os governos a ele se submetem ou podem ter suas economias solapadas. (SILVA, 2023, p. 419)

O espaço público foi esvaziado para prevalecer o privado. Nesse sentido a colonização do público pelo privado. Este último está acompanhado e instrumentalizado pelo individualismo, pela hegemonia do mercado (que invade a soberania e independência do Estado), pela desregulamentação, liberalização e flexibilização das relações trabalhistas, pela transformação do homem em mercadoria, pelas falsas crenças do crescimento econômico, do aumento permanente do consumo crescente, da rivalidade, da naturalidade da desigualdade, entre outras crenças impostas pela elite que reforçam o sistema capitalista predatório e desigual e anula o espaço para o exercício da cidadania e da emancipação dos indivíduos.

A utilização dessa lógica também foi denunciada a seguir pelas conclusões de José Eduardo de Faria:

Como o ovo da serpente, o fenômeno da globalização econômica encerra um potencial altamente conflitivo e, acima de tudo, fragmentador: quanto mais veloz é sua expansão, mais intensa acaba sendo a exclusão social por ele propiciada, com impacto diferenciado em termos locais, regionais, nacionais e continentais; quanto maior é a eficiência trazida pelo paradigma da “especialização flexível da produção” ou “pós fordista” e pela geração, controle e manipulação da tecnologia e da informação, maiores tendem a ser o desemprego aberto, a desocupação estrutural, a degradação dos salários diretos, a extinção dos salários indiretos, o progressivo desmantelamento dos mecanismos de seguridade social, a “precarização” das condições do trabalho e a utilização massiva da mão-de-obra desprovida de direitos

elementares ou mínimos (principalmente a localizada nos países de baixa renda (...)) É justamente isso que vai provocar um significativo aumento da feminização da mão-de-obra, da infantilização do trabalho doméstico, do trabalho terceirizado ou empreitado, do trabalho semi-escravo crescentemente executado por imigrantes clandestinos nas tenebrosas sweatshops e das demais práticas de acumulação sustentadas muito mais na exploração do que na otimização dos recursos humanos.

A integração sistêmica no plano econômico é responsável, desta maneira, por um crescente processo de ruptura das redes de solidariedade e de desagregação nos planos social e nacional. No plano social porque, dada a já mencionada substituição da “sociedade de homens” pela “sociedade de organizações, quem não pertence formal ou informalmente a uma delas, não dispõe de uma corporate citizenship e, por consequência, numa situação-limite, acabaria não fazendo parte da sociedade. Dito de outro modo, como o fenômeno da globalização levou o espaço da produção a se irradiar sobre os demais, levando as condições de vida e de trabalho a serem condicionadas pelas relações, processos e estruturas de apropriação econômica, quem nele não consegue incluir-se estaria, por conseguinte, excluído da vida social; evidentemente, uma exclusão em termos de mercado de trabalho, ocupação profissional, acesso ao consumo, fruição de direitos etc. – o que não implica, entretanto, qualquer liberação dos deveres e das obrigações impostas pelo sistema jurídico, especialmente por seu braço penal. (FARIA, 2004, p. 246-248)

Tais conclusões demonstram como os mercados e o liberalismo econômico se impõem sobre a soberania dos Estados e sobre todos os espaços públicos e privados. E esse modo de atuação interfere diretamente na diretriz do Estado que deveria ser o ente responsável por intermediar o cidadão e a sociedade sendo garante de proteção e direitos, contudo encontra-se expropriado pela supremacia do mercado e pela agenda liberal.

No antigo regime dos Estados Absolutistas foi necessária a instituição do Estado Liberal para assegurar os direitos individuais e a propriedade privada contra o Estado interventor. Essa individualização significou a emancipação do indivíduo do controle do Estado. Em um segundo momento foram preconizados os direitos sociais para garantir a efetivação dos direitos individuais. E na modernidade líquida, do neoliberalismo, que prepondera supremacia do mercado, o individualismo, o abandono do indivíduo a própria sorte e a sua responsabilização pelo próprio fracasso (conforme estudado na seção 2.2 quando tratou das falsas crenças que sustentam a desigualdade social), todo esse panorama, sobretudo o individualismo, tornou-se predatório. Portanto, é imperioso a intervenção do Estado para reduzir as desigualdades socioeconômicas, refrear o individualismo no modelo atual e ressignificar a cidadania, trazendo-a para o contexto moderno e efetivando-a.

Nesse contexto, é latente a percepção da seguinte incongruência: no período do Absolutismo existiram grandes lutas para construir um Estado Liberal que garantisse primordialmente os direitos individuais e a propriedade privada livres da intervenção do

Estado sobre esses direitos. Na conjuntura atual, faz-se necessário a intervenção do Estado para descolonizar os espaços públicos dos domínios privados e assegurar a distribuição equitativa de bens e o exercício dos direitos fundamentais criando, se necessário, espaço para sua efetivação.

Porém é uma incoerência aparente ao levar em consideração que para haver o equilíbrio, as variáveis se alternam, ora mais liberdade, ora contenção dela com intervenções no intuito de evitar abusos e supressões de direitos.

Para saber como o Estado deve atuar e qual diretriz adotar em relação ao tema da cidadania é importante compreender a sua definição, conforme será esclarecido na seção a seguir.

5.1 DEFINIÇÃO DE CIDADANIA

Para melhor elucidação do tema, é fundamental dizer sobre a definição de cidadania. Carvalho já dizia que “o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido.” (CARVALHO, 2017, p.14). Para o referido autor, o exercício do direito de voto e a liberdade de pensamento não implica necessariamente no exercício automático de outros direitos, como por exemplo de segurança e emprego. Assim como exercer o direito ao voto não assegura a existência de governos diligentes e atentos aos problemas basilares e frequentemente sofridos pela população em geral. Isso quer dizer: “a liberdade e participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras.” (CARVALHO, 2017, p. 15).

José Murilo de Carvalho (2017) pondera que a cidadania plena deve combinar liberdade, participação e igualdade necessariamente acessível a todos, embora considere um ideal talvez inatingível, contudo utilizado como parâmetro para julgamento da qualidade da cidadania dos países, principalmente dos ocidentais, e também de cada momento histórico destes.

É costumeiro desmembrar a cidadania em direitos políticos, civis e sociais. A cidadania plena também envolve a titularidade dessas três searas do direito. Carvalho (2017) afirma que possuir apenas alguns desses direitos implica ser cidadão incompleto e não se beneficiar de nenhum desses direitos, significa não ser cidadão. O referido autor elucida as diferentes classificações e respectivos conceitos da seguinte forma:

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. (...) São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual.

É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é o direito do voto que se está falando. Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno.

Finalmente, há os direitos sociais. Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a justiça social. (CARVALHO, 2017, p. 15-16).

Desse modo, o citado autor descreve a dimensão dos direitos civis, políticos e sociais. Destaca que pode existir a prática dos direitos civis sem os direitos políticos, contudo o contrário não é viável, pois os direitos civis envolvem a liberdade de opinião e organização, já os direitos políticos envolvem o voto. Os primeiros existem sem os segundos, contudo, se não houver ao exercício dos segundos, sendo estes apenas formais, ficam esvaziados de conteúdo e servirão apenas para justificar governos e não para representar cidadãos. Em relação aos direitos sociais, supostamente podem existir sem os direitos civis e políticos, mas na ausência deles o seu conteúdo e alcance tenderão ser arbitrários. Os direitos sociais têm grande serventia para reduzir os excessos de desigualdade provocados pelo capitalismo e assim garantir o bem estar a todos.

Thomas H. Marshall (1967) também trabalha o tema cidadania e faz um paralelo com a classe social. Nesse sentido sustenta que a classe social está direcionada para a desigualdade, enquanto a cidadania aponta para igualdade social. Marshall é o tradicional defensor da cidadania sob o viés triplo e assim a compreende:

Estarei fazendo o papel de um sociólogo típico se começar dizendo que pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões prevaletentes na sociedade. (MARSHALL, 1967, p. 63-64)

Para Marshall, a cidadania vista sob o aspecto do elemento social tem o objetivo de garantir o bem-estar econômico e segurança de participar completamente na herança social. Daí constitui um princípio de igualdade, composto por uma gama de direitos que o cidadão deveria ser capaz de desfrutar, ainda que representasse grande impacto contra as desigualdades sociais. Nesse sentido, o autor conceitua cidadania nos seguintes termos:

A cidadania é um “status” concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o “status” são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao “status”. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1967, p. 76)

Castañeda (2009) também entende a igualdade enquanto pressuposto da cidadania. Ele observa que a estrutura social da cidadania moderna parte do pressuposto que todas as pessoas, enquanto cidadãos, devem ser iguais perante a lei, então, nenhuma pessoa poder ser legalmente privilegiada.

Portanto, diante das concepções trazidas a respeito da cidadania, tem-se que o seu exercício pressupõe a igualdade no exercício de direitos nos três prismas (civis, políticos e sociais). Não ter acesso a nenhum deles implica a ausência de cidadania e o usufruto parcial deles significa cidadania incompleta, e as consequências disso seriam o esvaziamento de conteúdo de direitos formalmente atribuídos apenas para justificar governos ilegítimos e arbitrariedades. O exercício pleno da cidadania serve para garantir liberdade, participação e igualdade material e assim reduzir as desigualdades sociais.

A seção a seguir demonstrará como a cidadania é exercida no Brasil e revelará em que medida as concepções de cidadania são praticadas nesse país.

5.2 DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA NO BRASIL

No capítulo 2, seção 2.4, foi descrita a história sobre a formação do patronato e distribuição do patrimônio no Brasil e como se desenvolveu o seu povo nos meandros das estruturas postas desde a colonização do país. Evidenciou as principais consequências trazidas pela forma de distribuição patrimonial desde o “descobrimento” do Brasil, sendo a mais nefasta delas a abissal concentração de renda e riqueza.

Somada a perversidade do capitalismo que essencialmente é excludente e monopolizador de riqueza, a concentração delas existe no Brasil desde a sua integração ao “mundo de civilização” ocidental, o que torna o sistema socioeconômico ainda mais devastador. Nessa conjuntura, os indivíduos têm a sua existência negada assim como falta-lhes espaço e oportunidade para exercício da cidadania.

A forma como o Brasil se desenvolveu também representa obstáculo para formação da cidadania no país. Conforme já descrito, entre estes obstáculos está a colonização do espaço público pelo privado. Raimundo Faoro (2021) delatou a apropriação do público pelo privado quando conceituou o patrimonialismo. Para este autor esse comportamento social acontece ao longo de toda a história do Brasil, ou seja, da colônia até a república.

Esse comportamento é retratado na conduta do servidor público que usualmente faz uso do patrimônio público como se fosse seu patrimônio pessoal. Representa uma herança na história do Brasil desde o seu nascedouro no período colonial, passando pelo império e persistindo na era republicana até os dias atuais, refletida nos escândalos da corrupção da política e da administração públicas.

O resultado disso é não ter existido cidadania no Brasil em nenhum momento de sua história. Carvalho (2017, p. 24) confirma que “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” e “não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia ‘repúblicas’, isto é, não havia cidadãos” (2017, p. 29).

Saldanha (1993) vai mais além ao afirmar que no Brasil existe o problema do “privatismo”, que está diretamente relacionado ao “personalismo”. Este último se encontra associado também aos “latifúndios, famílias dinásticas, caudilhismo político, coalizões pessoais que definem a organização de partidos políticos, e reduzida participação popular.” (SILVA, 2023, p. 421)

Juvêncio Borges Silva e Ricardo dos Reis Silveira (2018) também denunciam que a cidadania no Brasil de hoje foi fortemente influenciada pela cultura do favor, muito presente na sociedade brasileira principalmente no período da escravidão, e nesse momento construiu-

se relações “públicas” marcadas por laços fortemente pessoais, sendo o personalismo uma marca característica na política brasileira muito forte ainda nos dias atuais (p. 48). E nessa lógica complementam:

Esta forma de pensar e viver, formada historicamente no Brasil, fez com que aqui se estabelecesse uma cidadania às avessas. As pessoas não querem ser tratadas pela fria lei, nem pela justiça cega, imparcial, pois seria ser tratado como menos que pessoa. No Brasil a justiça tem muitos olhos, e quem não for capaz de vê-los e ser por eles identificado terá que ser tratado como cidadão, pela fria lei, pela justiça cega. Daí as pessoas valorizarem tanto a casa, as relações de pessoalidade, que são as que lhe proporcionarão as possibilidades de ascensão social. (...) no Brasil, as relações de pessoalidade na vida pública prepondera sobre o mérito e sobre a lei. (SILVA; SILVEIRA, 2018, p. 48-49)

Nesse contexto Saldanha faz a seguinte correlação:

Foi com as estruturas ainda feudais e com o sentido personalista das coisas que, no Brasil, esbarrou o ideal iluminista do cidadão, oriundo da conversão do “súdito” em contribuinte e em eleitor. Um ideal cujo alcance estaria em ver em cada indivíduo sua dimensão pública. (SALDANHA, 1993, p. 106)

E diante da castração da cidadania dos brasileiros que aconteceu no berço de sua civilização, acertadamente Silva (2023) conclui:

Essa é uma grande contradição que sempre esteve presente na história do Brasil. Os ideais liberais do iluminismo, que afirmavam a importância do cidadão, conviveram e ainda convivem com uma casta política e uma elite econômica que se colocam como “donas do poder”, proprietários da “res publica”, e que usam os recursos públicos a seu talante para a consecução de seus interesses pessoais. (SILVA, 2023, p. 422)

Essa castração da cidadania desde o período colonial estendida até o período da república também é delatada por José Murilo de Carvalho nos seguintes termos:

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas. (CARVALHO, 2017, p. 27)

As propriedades privadas dos senhores, que mais tarde foram denominados de coronéis, possuíam o princípio da inviolabilidade dos senhores sobre os seus escravos respeitados pelo Estado que não interferia para aplicar a lei. Contrário sensu, a não ser que fosse a vontade do Senhor ter a sanção ou a dura e estrito cumprimento das leis aplicados sobre os desvalidos não apadrinhados.

Desse modo, o povo (representado pela maioria da população composta por homens livres e pobres), não possuíam espaço para participação política, assim como também não eram detentores de cidadania. Desde a era colonial o povo esteve a margem da participação política e com a Proclamação da República foi incitada a expectativa do povo ter a oportunidade de participar mais ativamente na vida pública. Contudo, essa expectativa passou ao largo da realidade. Nesse sentido Carvalho pondera:

A expectativa inicial, despertada pela República, de maior participação, foi sendo sistematicamente frustrada. Desapontaram-se os intelectuais com as perseguições do governo Floriano; desapontaram-se os operários, sobretudo sua liderança socialista, com as dificuldades de se organizarem em partidos e participarem do processo eleitoral; os jacobinos foram eliminados. Todos esses grupos tiveram que aprender novas formas de inserção no sistema, mais difíceis para alguns, mais fáceis para outros.

(...)

No entanto, havia no Rio de Janeiro um vasto mundo de participação popular. Só que este mundo passava ao largo do mundo oficial da política. A cidade não era uma comunidade no sentido político, não havia o sentimento de pertencer a uma entidade coletiva. A participação que existia era antes de natureza religiosa e social, e era fragmentada. (CARVALHO, 1987, p. 37-38).

Esse contexto reflete a atuação contumaz da elite política, econômica e social no Brasil para excluir a participação popular, tendo sido a história política brasileira construída essencialmente por ela. Em momentos em que poderia haver a chance de avanços democráticos, e sobretudo, de resultar em efetivação de direitos de cidadania, logo eram interrompidos pelo uso de golpes, especialmente os militares. Silva retrata essa situação da seguinte forma:

A elite política e econômica no Brasil sempre atuou no sentido de excluir a participação popular, valendo-se de golpes para interromper qualquer avanço democrático que pudesse resultar em efetivação dos direitos de cidadania no seu sentido universal.

A participação popular nas questões públicas é algo raro na história política do Brasil, construída pelas elites.

Essa situação fez com que não fosse construída no Brasil uma cidadania universal, da igualdade de todos perante a lei, tendo o Estado como o garante dos direitos de cidadania. Ao contrário, quando alguém precisava de proteção recorria aos grandes proprietários de terras, ou seja, à esfera privada, pois sabia que se recorresse ao Estado estaria só e desprotegido. E esta ainda é a sensação da maioria da população do país.

(...)

Em uma sociedade onde existia a figura da não-pessoa (escravo), importava ser reconhecido pessoalmente. Por certo este reconhecimento não se daria através das figuras abstratas das leis mas das relações sociais.

É neste contexto que surge a cultura do favor, tão presente entre os grandes proprietários de terras e agregados. Estes últimos, ao praticarem algum ato em favor dos grandes proprietários de terras contavam com a gratidão deles, que ficavam lhe devendo um favor, logo, reconhecendo-os como pessoas.

Nesse contexto o reconhecimento jamais se dava porque a Constituição assegurava a condição de cidadão ao indivíduo, mas pelos laços pessoais.

(SILVA, 2023, p. 423-424)

Sobre a construção de cidadania no Brasil Roberto DaMatta compactua com a opinião do citado autor quando afirma: “isso permitiria explicar os desvios e as variações da noção de cidadania. Pois se o indivíduo (ou cidadão) não tem nenhuma ligação com pessoa ou instituição de prestígio na sociedade, ele é tratado como um inferior. Dele, conforme diz o velho ditado brasileiro, quem toma conta são as leis”. (DAMATTA, 1997, p. 78).

Silva (2023) observa que no Brasil existe o que ele denominou de cidadania negativa, onde os direitos somente são invocados pelo Estado quando tem o intuito de responsabilizar, punir ou criminalizar os indivíduos, sobretudo os mais pobres. E retrata que quando os desfavorecidos economicamente resolvem reunir-se e exercerem seus direitos em manifestações civis para o pleito democrático de algum direito de cidadania, são por diversas vezes reprimidos e dispersos com bombas de gás lacrimogêneo e balas de borrachas investidas por policiais. Mais tarde, são acusados de vândalos pela mídia liberal. Nesse sentido segue a denúncia:

No Brasil há uma cidadania negativa, pois os “direitos de cidadania” somente são invocados pelo Estado em relação aos mais pobres quando se trata de responsabilizá-los, de criminalizá-los, de puni-los. E quando os mais pobres se unem em manifestações públicas para reivindicar direitos de cidadania não raro são dispersos com gás lacrimogêneo e balas de borracha disparadas pelos policiais. São nomeados pela mídia liberal de “vândalos”. A eles não é dado o direito de reivindicar direitos. E o mesmo é feito com todos os movimentos sociais que são reiteradamente criminalizados no Brasil.” (SILVA, 2023, p. 433)

Por causa dessa cidadania negativa falta à maioria dos brasileiros o sentimento de pertencimento e nesse sentido Silva e Silveira (2018) observam:

Falta à maioria dos brasileiros um sentido de pertencimento, e sem este senso de pertencimento, homens e mulheres não podem se reconhecer como cidadãos. Como não consegue reconhecimento pela mediação das leis instituídas, ele acaba buscando esse reconhecimento no outro, geralmente em alguém que esteja acima dele na hierarquia social. Tal caminho gera uma relação de dependência, de dominação. Esta falta de um sentido de pertencimento está diretamente relacionado ao modelo social decorrente do sistema escravista, que atingiu não só o escravo, mas também os homens livres, e que foi se reproduzindo até os dias atuais. Faz-se necessário a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas que façam do cidadão realmente cidadão, em casa, na rua, onde quer que seja. (SILVA; SILVEIRA, 2018, p. 49)

Desse modo, a história e o modelo de como o Brasil se desenvolveu reflete diretamente na cultura e no comportamento do povo. Por consequência, também impacta diretamente na compreensão e no exercício da cidadania. E Silva (2023) resume apropriadamente os motivos que levaram o país a não ter vivência e nem prática da cidadania nos seguintes termos:

As peias do passado estão entrelaçadas ao presente. O Brasil é um país de cultura escravocrata: da exploração, da subjugação, da violência, do privatismo, do personalismo, do racismo, do atraso. É um chão no qual não germinou a semente republicana, no qual não floresceu e frutificou a cidadania, no qual não floresceu a democracia. (SILVA, 2023, p. 425)

E o principal motivo que impediu a construção de uma grande nação democrática com plenitude de exercícios cívicos, principalmente da cidadania, foram a escravidão no passado e a desigualdade abissal na contemporaneidade. Nesse sentido, José Murilo de Carvalho afirma:

José Bonifácio afirmou, em representação enviada à Assembleia Constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática. A escravidão foi abolida 65 anos após a advertência de José Bonifácio. A precária democracia de hoje não sobreviveria a espera tão longa para extirpar o câncer da desigualdade. (CARVALHO, 2017, p. 228)

O citado autor atribui à desigualdade como um câncer da sociedade democrática e um dos principais problemas que prejudicam o exercício efetivo da democracia e da cidadania.

Portanto, é urgente a necessidade de mudança no âmbito socioeconômico e político, para a construção de uma sociedade democrática livre das intervenções do mercado e da elite político-econômica brasileira, e desse modo será alcançável também a cidadania plena. A seção subsequente tratará de algumas propostas para efetivação da cidadania.

5.3 ALGUNS CAMINHOS PARA EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

O exercício efetivo da cidadania também significa transformar o indivíduo “de jure” em indivíduo “de facto” conforme preconizado por Bauman (2021) e já demonstrado no princípio deste capítulo 5.

O indivíduo “de facto” é o único capaz de alcançar a emancipação humana e ser o senhor de seu destino, com capacidade plena de tomar decisões livremente e conscientemente. É importante reforçar que a liberdade pretendida é nos moldes daquela descrita por Amartya Sen (2010), pois representa a liberdade instrumental para atingir o desenvolvimento pessoal pleno.

Juvêncio Borges da Silva (2024) aponta alguns caminhos para concreção da cidadania são eles: a) o resgate do espaço público; b) a construção de uma democracia participativa através de processos comunicativos com vistas à formação do consenso; c) atuação consistente do Estado como intermediário entre o mercado e a sociedade com o objetivo de tornar efetivos os direitos sociais mitigando a consequências da exploração capitalista; e por fim, d) a mudança de mentalidade e atuação jurídica que possa ir da interindividualidade à transindividualidade. Conforme será esclarecido a seguir.

5.3.1 O Resgate Do Espaço Público

A necessidade do resgate do espaço público, é justificável por causa da colonização do espaço público pelo privado conforme demonstrado no princípio do capítulo 5 e na seção 5.2 deste estudo. Então, o espaço público carece resgate e isso significa também que é necessário um Estado forte para garantir direitos e enfrentar a brutal desigualdade social do Brasil, a globalização e o neoliberalismo. Tal solução é apontada nos seguintes termos: “Precisamos de um Estado cada vez mais forte para garantir os direitos num contexto hostil de globalização neoliberal” (Boaventura de Sousa Santos, “apud” STRECK, 2014, p. 28).

Contudo, o resgate da função pública deve ser voltado para o bem comum e para a participação popular efetiva. A “res publica” deve ser um espaço onde participe os partidos, a sociedade civil organizada, o povo e permita os movimentos sociais democraticamente.

A percepção de Milton Santos (1992) de que no Brasil existem aqueles que são mais cidadãos, outros menos cidadãos e os que nem o são ainda deve ser superada para que exista a concepção de cidadãos plenos de forma equitativa.

Relevante pontuar os três tipos de sociedades elencadas por Boaventura de Sousa Santos (2003), são elas: a sociedade civil íntima, a sociedade civil estranha e a sociedade civil incivil.

A primeira delas contém os indivíduos e os grupos sociais “hiperincluídos”, pois desfrutam de um nível de inclusão social bastante elevado. Em uma representação gráfica ilustrativa, em que o Estado se encontra no centro de uma sociedade hipotética, o primeiro segmento está localizado imediatamente à volta do Estado. Eles usufruem das três gerações de direitos humanos: direitos políticos civis, direitos socioeconômicos e direitos culturais, ou seja, o leque completo de direitos. São as elites dominantes que possuem vínculos diretos com o mercado e com as forças econômicas que o governam e são os seus beneficiários diretos. Nesse contexto, Sousa afirma: “Pode descrever-se esta relação da sociedade civil com o Estado como uma privatização do Estado” (SANTOS, 2003, p. 25).

A sociedade civil estranha está no círculo intermediário em torno do Estado na ilustração hipotética descrita. As experiências de vida dos indivíduos ou classes sociais nela inseridos se misturam entre inclusão e exclusão social. Valem-se de uma inclusão social de qualidade baixa ou moderadas, assim como a exclusão é aliviada por algumas redes de segurança. Quando ao leque de direitos humanos, pode-se considerar que exercem com liberdade limitada os direitos cívicos e políticos, com escasso acesso aos direitos sociais e econômicos.

Por último, a sociedade civil incivil equivale aos totalmente excluídos. Na ilustração encontram-se no círculo exterior. Socialmente são considerados quase completamente invisíveis. Nas palavras de Sousa: “Socialmente, são quase por completo invisíveis. Este é o círculo do fascismo social e, em rigor, os que o habitam não pertencem à sociedade civil, uma vez que são atirados para o novo estado natural. Não possuem expectativas estabilizadas, já que, na prática, não têm quaisquer direitos.” (SANTOS, 2003, p. 25)

Considerados os dados expostos no capítulo 2 deste estudo, e todas as situações já denunciadas, é evidente que a maioria dos indivíduos se encontram na denominada sociedade incivil e são quase invisíveis na modernidade líquida estando extirpados do exercício de

direitos. São os indivíduos considerados inexistentes relegados a sub-humanidade, estão além das linhas abissais já mencionadas nesse trabalho. Nos países subdesenvolvidos, entre eles o Brasil, esse grupo de excluídos tem aumentado significativamente, principalmente em razão da gritante desigualdade social e econômica desses povos e de forma ainda mais expressiva após o período da pandemia provocada pelo COVID-19 iniciada em março de 2020 no Brasil.

Daí a imperiosa necessidade do fortalecimento do Estado e da sua intervenção para equalizar e integrar os excluídos à sociedade que deverá ser una e igualitária, onde todos os indivíduos e grupos possam gozar do amplo leque de direitos de todas as gerações destes.

5.3.2 A Construção De Uma Democracia Participativa Através De Processos Comunicativos Com Vistas À Formação Do Consenso

A essência da democracia pressupõe um governo do povo e para o povo. O povo é a fonte e titularidade do poder. Daí o artigo 1º parágrafo único da Constituição da República de 1988 dispõe: “todo poder emana do povo”. Esse dispositivo remete ao princípio da soberania popular consagrado como princípio fundamental de todo regime democrático.

J. J. Gomes Canotilho é um dos principais precursores do princípio democrático que assim o compreende: “como forma de vida, como forma de racionalização do processo político e como forma de legitimação do poder” (CANOTILHO, 2006, p. 288).

Nesse contexto, José Afonso da Silva defende que “a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história” (SILVA, 2016, p. 128). E esse autor ainda acrescenta: “democracia é o regime de garantia geral para a realização dos direitos fundamentais do homem.” (SILVA, 2016, p. 134).

Na concepção de Canotilho (2006) “a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade econômica, político e social.” (CANOTILHO, 2006, p. 289).

Nesse sentido, Habermas (2003b) também defende que a legitimidade da ordem jurídica decorre do consenso advindo dos cidadãos vinculados juridicamente. Para ele o consenso é alcançado no interior do espaço público mediante as decisões políticas vinculantes construídas pela ação comunicativa entre os cidadãos. Esse diálogo também contribui fundamentalmente para diminuir a distância entre o Poder Público e os cidadãos. O referido

autor reforça que a política e o direito devem estar abertos ao mundo da vida e não serem compreendidos como sistemas autossustentáveis fechados. (HABERMAS, 2003b, p. 84).

Nesse diapasão, a prática da democracia participativa estimulará uma mudança cultural no Brasil que contribuirá para superar o paternalismo, patrimonialismo e autoritarismo estatais nesse país.

Desse modo, a participação popular é requisito necessário para buscar e alcançar o consenso. Nesse sentido, Habermas afirma: “a formação institucionalizada da opinião e da vontade precisa abastecer-se nos contextos comunicacionais informais da esfera pública, nas associações e na esfera privada” (HABERMAS, 2003b, p. 84), sendo, portanto, fundamental a participação do povo e da sociedade no geral.

Boaventura de Sousa Santos também compactua da necessidade da democracia participativa e assim dispõe:

Na verdade, reside aí, o desaparecimento misterioso da tensão entre democracia e capitalismo no dealbar do século XXI. Com efeito, a democracia representativa perdeu as escassas capacidades redistributivas que outrora possuiu. Nas novas condições ora vigentes, a redistribuição social tem por premissa a democracia participativa e acarreta o empreendimento de ações tanto por parte do Estado como por parte de agentes privados – empresas, ONGs, movimentos sociais, etc.-, de cujos interesses e desempenhos o Estado assegura a coordenação. Por outras palavras, não fará sentido democratizar o Estado se a esfera não-estatal não for democratizada ao mesmo tempo. Só a convergência dos dois processos de democratização garantirá a reconstituição da esfera pública. (SANTOS, 2003, p. 65)

No citado trecho, acertadamente o autor português pontua que não faz sentido democratizar apenas o Estado enquanto a esfera não-estatal não for democratizada simultaneamente. Daí a premência de democratizar as duas searas para então criar o espaço destinado à reconstituição da esfera pública. Se na esfera privada não há prática da democracia participativa, de reconhecimento e respeito mútuos entre os indivíduos, logo não há meios para resgatar e delimitar o espaço público.

Desse modo, Juvêncio Borges Silva conclui:

A democracia participativa, nestes termos, é condição essencial para o resgate do espaço público e para a efetivação da cidadania, uma vez que esta não é e não pode ser uma mera delegação legal, mas um construto social. Cidadania que não seja participativa não é cidadania, pois dirá respeito a interesses individuais, mas não aos interesses da polis, esta sim o espaço de vivência da cidadania. (SILVA, 2023, p. 428)

Assim, tem-se que a democracia participativa é condição essencial para o resgate do espaço público e para concreção da cidadania que também deverá ser participativa com pleitos coletivos no interesse da “polis” e do bem comum. Caso contrário será apenas mais um exercício de interesses individuais que contribuiria para manter a sociedade líquida e individualizada contemporânea.

A democracia participativa deve ser pleiteada sobretudo porque a democracia representativa mostra indícios de estar parcialmente comprometida. Daí a importância de buscar também a regularidade do exercício da democracia. Nesse sentido assevera Carvalho:

O legislativo, supostamente a base da representação cidadã, tem exibido o triste papel de cliente do Executivo, mendigando verbas parlamentares ou, pior ainda, negociando apoio político em troca de favores do governo. Política envolve necessariamente barganhas. Mas, para que ela mereça o respeito dos cidadãos, as barganhas têm que estar submetidas a propostas e programas de políticas públicas. Não é o que se tem visto com a consequência inevitável da desmoralização das instituições representativas e seus agentes. (...) o câncer da deslegitimação da representação ainda consome nossa política tornando precária nossa democracia republicana. Na falta de representação respeitável e respeitada, o fortalecimento da república e da democracia fica dependendo sobretudo do envolvimento dos cidadãos. (...) Mas é preciso ficar atento para o surgimento de novo instrumento de participação, que pode adquirir grande importância. Refiro-me, naturalmente, às redes sociais. (CARVALHO, 2017, p. 246-247)

Esse contexto reforça a necessidade da atuação do cidadão na democracia participativa com o fim de retomar o exercício da democracia na república federativa e fortalecê-la com o exercício da cidadania plena.

5.3.3 Atuação Consistente Do Estado Como Intermediário Entre O Mercado E A Sociedade Com O Objetivo De Tornar Efetivos Os Direitos Sociais Mitigando As Consequências Da Exploração Capitalista

Diante da absurda desigualdade social existente no Brasil, conforme já amplamente explanado nesse trabalho, a atuação do Estado deve ser direcionada com o fim de garantir a cidadania e os direitos sociais.

Lênio Streck (2014) assevera que a implementação do Welfare State aconteceu de forma diferente no Brasil e assim descreve: “‘a realidade brasileira aponta em direção contrária’: assim denominado Estado Social não se concretizou no Brasil (foi, pois, um

simulacro), onde a função intervencionista do Estado serviu para aumentar ainda mais as desigualdades sociais” (STRECK, 2014, p. 62).

Nesse panorama observa-se a Constituição da República Federativa promulgada em 1988 no Brasil com caráter garantista, contudo, com pouca aplicabilidade, conforme denunciado por Streck. Isso é decorrência da não concretização do Estado Social, associada a modernidade tardia vivenciada no país que convive atualmente com práticas obsoletas utilizadas desde o período colonial e imperial. Tudo isso conjugado ao formato da modernidade líquida, que tende a afastar a intervenção estatal, torna-se evidente a necessidade e indispensabilidade da atuação do Estado para efetivar os direitos sociais principalmente mediante as políticas públicas consistentes. Nessa perspectiva Silva corrobora:

Temos uma constituição que garante inúmeros direitos sociais e um Estado que não se organizou de forma eficaz para promovê-los e garanti-los, tornando-os eficazes. Em outras palavras, temos uma cidadania “de jure”, mas não “de facto”, pois se trata de uma cidadania meramente formal mas que nunca se tornou substancial para a maioria expressiva da população brasileira. (SILVA, 2023, p. 429)

Desse modo, é imprescindível que o Estado faça a intermediação entre o mercado e a sociedade civil para minimizar as atuações predatórias do mercado, reduzir as desigualdades sociais e garantir a cidadania “de facto”, promovendo o bem comum e concretização dos valores maiores garantidos pela Constituição da República de 1988. As ações do Estado devem ser no sentido de garantir os direitos individuais como a propriedade e a livre iniciativa, porém, esses não podem preponderar sobre os interesses públicos, que representam a “res publica” e as decisões vinculadas à democracia participativa resolvidas primordialmente pelo consenso.

5.3.4 A Mudança De Mentalidade E Atuação Jurídica Que Possa Ir Da Interindividualidade À Transindividualidade

O direito brasileiro observa o modelo individualista. Tanto é que o costume de solução de conflitos encontra-se tradicionalmente em processos individuais e a base processual está contida no código de processo civil que mesmo após a reforma no ano de 2016, manteve-se predominantemente voltado para as causas resolvidas de forma individualizadas.

Nessa lógica, Lênio Streck (2014) afirma que o direito brasileiro e a dogmática jurídica foram construídos sob o prisma do liberalismo individualista que são determinantes até os dias atuais, embora existam diversos conflitos, de natureza coletiva, presentes na realidade social do país. Essa característica Streck (2014) denomina disfuncionalidade do direito no Brasil.

Através do paradigma liberal individualista torna-se inalcançável a transformação social e a realização do Estado Democrático de Direito que inclui a vontade constitucional de promoção do Estado Social, sendo que este envolve essencialmente os direitos coletivos, transindividuais e metaindividuais. Nesse sentido:

Ora, se no Estado Democrático de Direito, o direito deve ser visto como instrumento de transformação social, ele não atingirá este desiderato pelo paradigma liberal individualista.

Se o Estado Democrático de Direito incorpora a vontade constitucional de realização do Estado Social, logo, os direitos coletivos, transindividuais ou metaindividuais são totalmente necessários. Entretanto, a disfuncionalidade do direito consiste exatamente nisto, em sua dificuldade de lidar com a complexidade social, em perceber que as grandes questões que perpassam a sociedade e o direito estão relacionadas diretamente às estruturas socioeconômicas onde os conflitos são travados, e com isto acabam por negar a proteção de direitos principalmente aos estratos sociais economicamente mais pobres. Assim, não obstante a Constituição Federal ter garantido vários direitos sociais, para que estes sejam efetivados ficam a depender, não raro, de ações judiciais individuais. É o que ocorre no caso da judicialização da saúde, seja de internação ou fornecimento de medicamento. (SILVA, 2023, p. 430)

A conclusão acima feita por Juvêncio Borges da Silva é importante pois destaca que assim como o Estado é fraco e submisso ao imperativo da ordem capitalista, também o é o Poder Judiciário junto a dinâmica processual e a dogmática jurídica. Estes também reproduzem as desigualdades sociais, o individualismo e todos os apetrechos exigidos para manter a sociedade da modernidade líquida que preserva a elite socioeconômica detentora de toda gama de direitos e da concentração de riqueza do país.

Assim sendo, o ordenamento jurídico brasileiro estimula prioritariamente as ações judiciais individuais principalmente para evitar que medidas coletivas sejam adotadas para solucionar as mazelas sociais. Caso as decisões judiciais fossem coletivas e impusessem, por exemplo, ações que implicassem maior distribuição de riqueza no país, ou solução para oferta de educação e saúde de qualidade de maior custo financiado principalmente pelas fortunas da elite brasileira, tal decisão geraria impactos negativos severos para essa camada social privilegiada. Por isso, essa elite tem claro intuito de desmobilizar as ações de natureza

coletiva, transindividuais ou metaindividuais mantendo o Estado fraco, inclusive o Poder Judiciário, com poder limitado para decisões importantes e de grandes repercussões, principalmente de cunho econômico.

A inclinação individualista da ordem jurídica da forma como opera modernamente é contrária a emancipação das pessoas, ao desenvolvimento social, à igualdade social, à dignidade humana e aos valores sociais consagrados na Constituição da República de 1988. Essa ordem não oferece espaço da “res publica” primordial para promoção do debate público necessário ao alcance do consenso, tampouco para a consumação da democracia, principalmente a participativa.

Diante dessa vertente, Streck adere o substancialismo pelos seguintes motivos:

É este o dilema brasileiro: não sufragamos a tese substancialista, porque o Judiciário, preparado para lidar com conflitos interindividuais, próprios de um modelo liberal individualista, não está preparado para o enfrentamento dos problemas decorrentes da transindividualidade, própria do (novo) modelo advindo do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição promulgada em 1988; por outro lado, em face da democracia delegativa que vivemos, de cunho “hobbesiano” (O’Donnell), no interior do qual o Legislativo é atropelado pelo decretismo do Poder Executivo, também não temos garantido o acesso à produção democrática das leis e dos procedimentos que apontam para o exercício dos direitos previstos na Constituição. (STRECK, 2014, p. 64).

Ao aderir ao substancialismo, Streck (2014) defende que o Poder Judiciário não pode ser omissivo na garantia dos direitos consagrados na Constituição da República de 1988 (a explicitação do contrato social) e para isso o processo deve servir de instrumento para efetivação dos direitos nela assegurados, principalmente os sociais, e desse modo viabilizar a inclusão social. Na visão do citado autor, cabe ao Poder Judiciário regulamentar a execução das políticas públicas, por ser esse um espaço apropriado para intervenção Estatal, porém, pondera que essa intervenção deve acontecer com parcimônia para não ter o risco de “nossa democracia se transformar em uma juristocracia” (STRECK, 2014, p. 67).

Luiz Werneck Vianna (2014, p. 47) também trata do tema de judicialização da política e observa que o processo institucional tem aproximado o Brasil da judicialização da política e conduzido o Judiciário a exercer controle sobre a vontade do soberano e justifica a necessidade da atuação deste Poder da seguinte forma:

O cenário pós-constituente, à exceção do governo Collor, tem sido o da expressão concentrada da vontade da maioria, particularmente nesses dois governos de Fernando Henrique, quando, pelo uso continuado e abusivo das

medidas provisórias, provoca-se a erosão das formas clássicas de controle parlamentar da produção da lei. Foi esse o contexto que veio a favorecer a concretização dos partidos e dos sindicatos no exercício de intérpretes da Constituição, convocando o Poder Judiciário ao desempenho do papel de um “tertius” capaz de exercer funções de “checks and balances” no interior do sistema político, a fim de compensar a tirania da maioria, sempre latente na fórmula brasileira de presidencialismo de coalizão. Daí que, por provocação da sociedade civil, principalmente do mundo da opinião organizada dos partidos e do mundo dos interesses, nos sindicatos, o Poder Judiciário se vem consolidando como ator político e importante parceiro no processo decisório. (VIANNA, 2014, p. 51)

O referido autor defende a atuação do Poder Judiciário mediante provocação da sociedade civil para desempenhar o papel de terceiro capaz de exercer as funções de “checks and balances” (freios e contrapesos) na seara do sistema político com a finalidade de minimizar os abusos cometidos ao que Vianna denominou presidencialismo de coalizão, onde impera a ditadura das medidas provisórias que corroem a forma clássica do controle parlamentar de produção de leis e invade a competência precípua do Poder Legislativo, a elaboração das leis. Desse modo, ao Judiciário seria legítimo atuar no sistema político para harmonizar excessos ou omissões dos outros dois Poderes com fundamento no exercício do “check and balances” e assim, paulatinamente, consolida-se como ator político e parceiro no processo decisório.

Nesse contexto, Luiz Roberto Barroso pronunciou sobre o assunto da Judicialização como “questões relevantes do ponto de vista político, social e moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo poder judiciário” (BARROSO, 2015, p. 437).

Em contraponto à Judicialização, tem-se o ativismo judicial que não se confunde com a primeira. O ativismo judicial está voltado para decisões discricionárias baseadas em critérios pessoais de conveniência política ou convicções morais. Sobre o assunto, Silva e Jucatelli (2017, p. 92) descrevem: “De mãos dadas com a judicialização, porém com ela não se confundindo, há o expediente do ativismo judicial, expressão que identifica uma opção comportamental de conduta proativa no exercício interpretativo do texto Constitucional, que resulta em certa expansão de seu conteúdo e aplicabilidade.” E complementa Barroso (2012, p. 26): “o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem contudo invadir o campo da criação livre do direito.”

Temas como judicialização da política pública e ativismo judicial surgiram em razão da transição de paradigmas. Na modernidade, o magistrado é provocado a enfrentar demandas de elevado grau de complexidade, daí não é aceitável a permanência apenas do “ultrapassado e ineficiente método interpretativo-hermenêutico jurídico típico da racionalidade positivista, ou seja, fato típico, norma em abstrato, subsunção desta para

aplicação ao caso concreto.” (SILVA; JUCATELLI, 2017, p. 93). Foi necessário adequar o universo jurídico a nova concepção de racionalidade jurídica.

A mudança significativa de paradigma em relação à concepção da norma jurídica ocorrida ao longo do século passado foi confirmada por Teixeira (2012). Ele afirma que na primeira metade do século, era comum distinguir entre princípios e normas jurídicas como esferas separadas e distintas. Porém, na segunda metade do século, passou-se a considerar a norma jurídica como um gênero do qual as normas-princípios e as normas-regras se tornaram espécies. As normas-princípios passam a ter efetividade e aplicabilidade por parte do julgador, especialmente no contexto da hermenêutica constitucional, algo que não era possível quando as normas e os princípios eram tratados separadamente. Isso demanda uma nova postura por parte do Magistrado, e implica também maior autonomia no seu trabalho interpretativo.

Em “A Força Normativa da Constituição” Konrad Hesse (1991) também defende a necessidade de mudança de paradigma e a justifica na autopreservação do texto constitucional. Nesse sentido ele explica:

Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites. A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente. (HESSE, 1991, p. 23)

Nesse estudo sobre a força normativa da Constituição, Hesse (1991) contrapôs a teoria de Ferdinand Lassale (2007), a qual sugere a existência de duas Constituições: uma efetiva, resultante dos fatores reais de poder, e outra escrita, desprovida de qualquer força normativa, sendo mera folha de papel sem importância. Hesse defende a normatividade do documento escrito e argumenta que é necessário que os detentores de poder compartilhem o que ele chama de "vontade da constituição". Isso significa ter um desejo genuíno e legítimo de aplicar o texto constitucional às relações sociais, não apenas buscando a aplicação da norma por si só, mas, principalmente, garantindo que essa aplicação esteja em sintonia com a realidade em que ocorrem os fatos. Segundo Hesse (1991), isso favorece para a perpetuação da força normativa da constituição.

Nesse sentido, é imperioso o enquadramento na nova racionalidade jurídica para assegurar a vontade da Constituição e garantir a supremacia das normas constitucionais, assegurando principalmente os direitos fundamentais e possibilitando a concreção efetiva deles.

Na vertente do paradigma moderno da racionalidade jurídica, o “neoconstitucionalismo”, é aceitável a utilização das normas-princípios “com aplicação do ordenamento mediante ponderação e não pela subsunção do positivismo, buscando a justiça vista em cada caso particular em vez de uma concepção geral ou padronizada” (FRANCISCO, 2013, p.195).

José Carlos Francisco vale-se da teoria de Robert Alexy que sustenta a diferença qualitativa entre regras e princípios, onde “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2014, p. 90). Segundo Alexy (2014)⁸⁷, as regras são comandos que estabelecem deveres definitivos e especificam precisamente o que deve ser feito, sendo aplicadas por meio da subsunção. Por outro lado, os princípios admitem mandamentos de otimização, isso significa que uma norma pode coexistir com outra e ser aplicada na maior medida possível, de acordo e dentro das possibilidades fáticas e jurídicas disponíveis. Nesse sentido o citado autor expõe seus argumentos da seguinte forma:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com o outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência. (ALEXY, 2014, p. 93-94)

No contexto do movimento jurídico do neoconstitucionalismo, é relevante mencionar também a concepção de Ronald Dworkin (DWORKIN, 2010, p. 39-46), que também faz distinção entre regras e princípios. Segundo este autor, é essencial considerar a dimensão de validade: as regras serão válidas e aplicadas integralmente, ou não são válidas e, portanto, não serão aplicadas. Isso implica uma avaliação de aplicação de tudo ou nada. Desse modo, umas das regras não seria aplicada e prevaleceria apenas uma delas.

Em contraste, Dworkin não atribui essa mesma dimensão de validade aos princípios. Em caso de conflito entre princípios, prevalecerá aquele considerado de maior importância para a aplicação do caso concreto, sem que isso implique a invalidade do outro princípio não aplicado naquele momento. Este princípio não aplicado poderá ser considerado e aplicado em outro momento, caso seja julgado mais importante.

87 ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 90-108.

Para Dworkin, o princípio é “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão de moralidade”. (DWORKIN, 2010, p. 36)

Nessa lógica, a Lei Máxima não é um núcleo rígido que não aceita interpretação conforme, ao contrário, dentro do contexto constitucional é permitida a utilização da hermenêutica jurídica fundada nos preceitos constitucionais, utilizando-se das normas e dos princípios contidos na Constituição Federal. E tal concessão deve ser utilizada até mesmo para assegurar a preservação do texto constitucional.

Também traz considerações pertinentes sobre o assunto, o jurista José Adércio Leite Sampaio nos seguintes termos:

a Constituição não pode ser meramente procedimental a dispor sobre as regras de formação da vontade política exclusivamente. Entretanto, aduz, também não pode ser uma ordem dura de valores. É sim, uma simbiose que assume as formas jurídicas e se limita às suas contingências, ao seu tempo e ao seu povo. A Constituição é uma obra inacabada e que tende a se revelar contra seus criadores. A tarefa do jurista é pôr em marcha essa tendência dispersiva do texto sem permitir que se esvaia o sentido de norma ou que se destrua a engenharia original dos fundadores. É tentar domar o mito e decodificá-lo juridicamente. E é nesse contexto que deve ser analisada a jurisdição constitucional. (LEITE SAMPAIO, 2002, p. 19)

À evidência, a simples elaboração de um texto constitucional por melhor que seja, não é suficiente para que o ideário que o inspirou se introduza efetivamente nas estruturas sociais” (STRECK, 2014, p. 70)

Diante das mencionadas considerações, é aceitável o substancialismo unido a judicialização das políticas públicas observado o contexto constitucional e a essência dos preceitos contidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em razão dos impactos que a desigualdade provoca, é relevante fazer um paralelo entre a cidadania e desigualdade, conforme será apresentado na seção seguinte.

5.4 RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E DESIGUALDADE

A seção anterior apontou alguns caminhos para concreção da cidadania no Brasil. Entre eles tem-se o fortalecimento do Estado para atuação consistente, principalmente frente ao mercado, com intuito de efetivar primordialmente os direitos sociais e mitigar as nefastas

consequências da exploração capitalista e do individualismo da sociedade da modernidade líquida.

Além disso, também se mostrou necessário o resgate do espaço público, sobretudo, para favorecer o debate suficiente para atingir o consenso entre outras formas de construção da democracia participativa.

E por fim, é imprescindível a mudança da atuação jurídica para sair do pilar interindividual e migrar para a transindividualidade, favorecendo um Judiciário adepto do substancialismo, a fim de que os direitos consagrados na Constituição da República de 1988 sejam realmente concretizados.

Caso seja necessário, o Judiciário poderia lançar mão da execução de políticas públicas para alcançar os objetivos de concreção dos direitos assegurados na Carta Magna. Os caminhos sugeridos têm o claro intuito de efetivar a cidadania “de facto”, aquela considerada material, para alcançar o povo brasileiro de forma integral, ou seja, total, alcançando a todos os indivíduos pertencentes a nação inserindo todos ao munda da existência digna e da humanidade, promovendo a inclusão social de forma geral.

Para alcançar essa cidadania “de facto”, real e material, é primordial que a desigualdade entre os ricos e os pobres seja drasticamente reduzida, no sentido de aniquilá-la ao máximo possível. A importância da redução da desigualdade social tem fundamento no fato dela ser o câncer da democracia e o maior de todos os males da sociedade brasileira. Carvalho (2017, p. 228) diagnostica a desigualdade como um dos principais problemas que prejudicam o exercício efetivo da democracia e da cidadania.

Silva (2023) corrobora tal pensamento ao afirmar: “O maior de todos os males da sociedade brasileira é a desigualdade social, logo, sem que ocorra a diminuição da distância abissal entre ricos e pobres, não é possível a efetivação da cidadania no seu sentido material, ‘de facto’” (SILVA, 2023, p. 432).

Para o exercício da cidadania plena, no sentido material, ela deve conjugar liberdade, participação e igualdade necessariamente acessível a todos. E para isso o indivíduo deve ser capaz de exercer a cidadania sob seus três prismas do direito, ou seja, aliar o exercício dos direitos civis, políticos e sociais de forma integral.

E a redução das desigualdades sociais e a necessária inclusão social são medidas primordiais a serem alcançadas para extirpar o câncer da concentração de renda existente no país para permitir uma comunidade mais igualitária e o exercício pleno da cidadania.

Guy Standing (2020), economista britânico defende que o indivíduo deveria ter direito, na condição de cidadão, a uma renda básica suficiente para garantir-lhe segurança e meios para adquirir os bens necessários à sua sobrevivência. Defende que essa renda

representaria mais que um meio de redução da pobreza e da desigualdade, mas sobretudo, uma questão de justiça social, para compensar a prevalência da herança privada, cujos beneficiários contribuem de forma irrisória para o Estado e por consequência pouco colaboram para a sociedade de forma geral. Além do mais, essa renda deveria ser capaz de conferir emancipação resultante da liberdade e um mínimo de segurança que lhe permitisse tomar decisões racionais e zelar por sua saúde e bem-estar. (STANDING, 2020, p. 6-7)

Diante desse contexto, observa-se que as desigualdades socioeconômicas estão intrinsecamente relacionadas a oportunidade do exercício da cidadania. E uma vez garantida uma renda mínima e a inserção dele na sociedade, ele terá condições de exercer a cidadania plena, também denominada material ou “de facto”.

Além disso, também deve ser buscado o espaço público comum para o exercício da democracia participativa e nesse sentido tem-se a seguinte lógica:

A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. (MARSHALL, 1967, p. 84)

De acordo com o referido trecho, a cidadania pressupõe a lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum, um ambiente público comum a todos onde existe o espaço para o exercício da cidadania. A lealdade é necessária, pois representa a confiança de que todos nesse ambiente estão acordados em cumprir as regras preestabelecidas que permitirão a participação de todos os envolvidos e elas também garantirão o cumprimento dos direitos e deveres anteriormente estipulados.

Portanto, cabe ao Estado atuar fortemente para promover políticas públicas de transferência de renda para realizar a justiça distributiva e garantir condições mínimas de sobrevivência (principalmente para alimentação) e bem-estar aos brasileiros. Além do mais, também deverá ser garantido o espaço público para promoção da democracia participativa. Alcançado esse patamar mínimo os indivíduos terão possibilidades de exercerem a verdadeira cidadania.

Nesse sentido, a seção a seguir trará alguns caminhos para a efetivar o exercício da cidadania favorecida pela política pública de transferência de renda.

5.5 A CONCREÇÃO DA CIDADANIA PROMOVIDA PELA TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Conforme descrito nas sessões anteriores, as desigualdades econômica, social e política são um dos principais pilares que dificultam alcançar a cidadania plena no sentido material, aquela que permite a verdadeira emancipação pessoal como desenvolvimento do ser humano.

Para buscar essa cidadania, o indivíduo primordialmente necessita ser livre das amarras que o oprime e o obriga a aceitar qualquer condição de trabalho, inclusive as sub-humanas, para garantir algum rendimento e ter condições mínimas de alimentar-se para não morrer de fome. Nessa conjuntura, um dos primeiros passos rumo à cidadania seria o Estado garantir a alimentação como manifestação de uma das formas de assegurar a sobrevivência do indivíduo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 6º, determina a alimentação como direito social fundamental. A emenda constitucional nº 64 de 2010 alterou o artigo 6º para introduzir na Carta Magna a alimentação como direito social. Embora tenha sido uma inclusão tardia, tendo em vista que o direito à alimentação está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁸⁸, contudo representou uma inclusão importante para a seara jurídica brasileira e um ganho significativo para a classe desfavorecida.

E mais uma vitória no seio jurídico e social foi alcançada com a recente inserção do parágrafo único do artigo 6º da CR/88 em comento, pela Emenda Constitucional n.º 114 de 2021, pois garantiu uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social a ser provida pelo Poder Público em programa permanente de transferência de renda. Assim, atualmente o referido artigo tem a seguinte redação:

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

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

88 Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas – ONU – (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 22/03/2024.

A inclusão do parágrafo único ao artigo 6º reforça que para superar as condições desumanas e de vulnerabilidade social é necessário a intervenção do Estado para promover políticas públicas que possam oferecer condições melhores de vida à população carente e a forma alternativa de consumir tal ensejo seria mediante a oferta de uma renda básica custeada pelo Governo.

Essa renda básica tem a finalidade primordial de suprir as carências alimentares dos beneficiários, e também o intuito de contribuir para realizar os demais direitos sociais descritos no artigo 6º da CR/88, promovendo maior inclusão social e cidadania.

Implementar os direitos sociais descritos no artigo 6º em comento, significa dizer que a renda cidadã (podendo ser considerada tanto o benefício de renda de cidadania previsto na Lei 14.601/2023 – Programa Bolsa Família –, quanto o benefício de prestação continuada previsto no artigo 203 inciso V da CR/88 e regulamentado pela Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social, LOAS), é caracterizada como uma modalidade de transferência de renda e um dos caminhos para se concretizar a cidadania plena.

Nesse sentido, esse estudo defende a política pública de transferência de renda como uma alternativa para realizar maior inclusão social no Brasil além de representar um incentivo para concreção da cidadania.

Porém, para alcançar essa prerrogativa, é necessário que essa renda de fato possibilite a realização dos direitos sociais descritos no dispositivo constitucional em comento.

Conforme descrito no capítulo 3, seção 3.3, o benefício da renda cidadã, atualmente pago pelo Programa Bolsa Família, com base na Lei 14.601/2023, perfaz o valor de R\$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) por mês por integrante da família beneficiário do Programa. Isso significa que o beneficiário recebe R\$ 4,73 (quatro reais e setenta e três centavos) por dia. Se comparado com o valor referencial diário para enquadramento de linha da extrema pobreza de U\$ 2,15 (dois dólares e quinze centavos), conforme os parâmetros da ONU e do Banco Mundial, referenciado no capítulo 2 deste trabalho, o valor do benefício da renda cidadã pago no Brasil ainda é inferior aos parâmetros de pobreza e vulnerabilidade conforme o estipulado pelas entidades competentes internacionais.

Diante desse contexto, ainda é necessário adequar as políticas públicas para serem mais efetivas, proporcionar maior ganho na seara da cidadania e permitir maior liberdade emancipatória ao brasileiro em condições de vulnerabilidade.

Portanto, o valor do benefício da renda cidadã pago pelo Programa Bolsa Família ainda não é suficiente para retirar os brasileiros da linha da extrema pobreza. Isso significa dizer que essa política pública ainda não é suficiente para implementar os direitos assegurados

no artigo 6º da CR/88 e carece de adequação pelo menos para assegurar os valores de referência internacionalmente estipulados como condições mínimas de sobrevivência.

Maior avanço seria o enquadramento da renda cidadã como um direito e não como mero assistencialismo concedido por caridade pelo Governo de plantão. Nesse sentido, o trecho a seguir:

Existe uma relação estreita entre pobreza e concentração de poder. É dessa compreensão que decorre o entendimento que, no caso do Brasil, onde milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, os benefícios atualmente assistenciais, que promovam redistribuição de renda, devem superar o assistencialismo e constituir parte dos direitos básicos ou fundamentais de qualquer brasileiro. Essa mudança de status, além de garantir a continuidade dos programas, retira do assistencialismo seu caráter de moeda política, o que reforça a força dos poderosos entre os segmentos mais carentes da população. (MARQUES; MENDES, 2005, p. 165)

Conforme descrito pelos citados autores acima, a renda cidadã deve deixar de ser tratada como assistencialismo e moeda política, que busca a retribuição pelo voto, para se transformar em direito de fato a ser concretizado pelo cidadão “de facto” integrante de uma verdadeira “res publica”, nos ditames já propostos nesse estudo nos capítulos anteriores.

Esse direito deveria ser concedido aos brasileiros que dele realmente necessitem com base nos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, conforme assegurados no artigo 1º incisos II e III da CR/88 que consagra a cidadania e a dignidade da pessoa humana, respectivamente.

Essa é uma questão que merece bastante atenção do Governo, pois a Constituição da República do Brasil de 1988 também consagra em seus objetivos fundamentais no seu art. 3º I – uma sociedade livre, justa e solidária; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais. Nesse sentido, José Afonso da Silva considera que deve “tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais”, e dessa forma chegar a um equilíbrio social, pois um hipossuficiente tem muito mais necessidade que outro que desfrutar de todas as regalias, e por isso tem que haver um tratamento desigual para alcançar um nivelamento. O referido autor compreende a igualdade com os seguintes contornos:

Igualdade constitucional é mais que uma expressão de Direito, é um modo justo de se viver em sociedade. Por isso é um princípio posto como pilar de sustentação e de estrela de direção interpretativa das normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental. (SILVA, 2016, p. 216)

Todos esses direitos fundamentais são decorrentes de um Estado Democrático de Direito fundado em uma sociedade democrática de iguais e solidária, que “instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos de controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção” (SILVA, 2016, p. 120).

O Estado Democrático de Direito proporciona a realização do bem-estar pela prática dos direitos sociais e pelo exercício da cidadania, desde que seja a cidadania “de facto”, e possibilita, assim, concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana e proporcionar a referida cidadania.

A Constituição de 1988 impõe ao Estado Brasileiro o dever de garantir a distribuição dos frutos do processo produtivo social (bens, serviços, propriedades e ganhos), principalmente aos excluídos do sistema, garantindo dignidade e cidadania a todos.

Para isso é necessário um Estado forte, conforme defendido por Streck (2014) e já explanado na seção 5.3 (“Alguns caminhos para efetivação da cidadania”), neste estudo, em que é proposto o resgate do espaço público, das garras da esfera privada que o invadiu com o intuito de se apoiar para o ter maior êxito em negócios particulares e locupletar-se às custas dos aparatos e dos cofres públicos. E para resgatar o espaço público e propiciar a cidadania é condição essencial a democracia participativa com pleitos coletivos no interesse “res publica”, da “polis” e do bem comum.

Além disso, o Estado forte deve atuar como intermediário entre o mercado e a sociedade para minimizar os efeitos das consequências da exploração capitalista já demonstrados nos capítulos anteriores. E uma das maneiras de repartir as riquezas produzidas é viabilizar formas de ganho alternativas, já que as convencionalmente praticadas (lucro, renda, juros e salário) são imprestáveis na atualidade para realizar a justiça distributiva no mar de vítimas do sistema de economia de mercado conjugada com as falsas crenças disseminadas pelas elites da sociedade líquida.

O preâmbulo da Carta Magna de 1988, bem como os artigos 1º inciso III e 3º incisos III e IV, impõe o dever estatal de intervir no domínio social, econômico e cultural em busca da consagração dos direitos sociais e individuais, da dignidade humana, da erradicação da pobreza e pela promoção do bem-estar de todos. Reforça essa lógica, o art. 170 *caput* da CR/88 que determina como fim da ordem econômica e financeira assegurar a todos uma existência digna. Todos esses comandos previstos na Lei Suprema por si só sustentariam a constitucionalidade de políticas públicas que visam distribuir renda e garantir os direitos sociais consagrados no artigo 6º da Lei Maior.

O Estado Democrático de Direito traz diretrizes do Estado Social, e entre elas deve incluir a redução das desigualdades sociais de forma a promover a ruptura das linhas

abissais superando o pensamento abissal conforme descrito por Boaventura de Sousa Santos (2007) e integrar os marginalizados ao interior da humanidade moderna com equidade aos demais participantes dessa humanidade, superando as acentuadas distinções das sociedades civis íntima (dos “hiperincluídos”), estranha e incivil (da sub-humanidade) também delineada pelo referido autor. Nessa lógica, os indivíduos serão inseridos no plano da existência e serão vistos como verdadeiros cidadãos “de facto”.

A princípio, tratar os desiguais de forma desigual pode ser uma forma de inserir mecanismos de compensação que poderão ser modelos importantes no processo de resgate dos marginalizados das linhas abissais para a modernidade global contemporânea e permitir a realização enquanto cidadão pleno, nos moldes propostos por Costa e Ianni (2018), que cumpre todas as tipologias da cidadania: sentimento de pertencimento a nação, participativo politicamente e consciente de direitos e deveres.

Nesse contexto de mecanismos de compensação, Rosa e Silva (2022) observam que a luta por reconhecimento é de extrema importância por incitar mudanças econômica e social, porém destacam que o simples reconhecimento não é suficiente para satisfazer os anseios dos grupos sociais que demandam por direitos. (p. 266)

Assim, a implementação da transferência de renda de forma adequada seria eficiente para estimular a cidadania “de facto” conforme preceitua o art. 1^a inciso, II da CR/88 na medida em que permitiria aos brasileiros carentes financeiramente viver com o mínimo de dignidade da pessoa humana realizando também o previsto no inciso III do citado dispositivo, além de incentivar a emancipação nos moldes descritos por Amartya Sen (2010) e proporcionar o desenvolvimento humano e uma existência mais digna aos integrantes da República Federativa do Brasil.

Para atingir a efetivação da redução das desigualdades sociais e efetivar a cidadania também faz-se necessário a mudança de mentalidade conforme destaca Streck (2014) em que a atuação jurídica supere a interindividualidade imposta pelo modelo liberal individualista e passe à transindividualidade onde os conflitos de natureza coletiva tenham maior espaço e tratativa pelo Poder Judiciário, sendo a judicialização das políticas públicas uma alternativa viável e acessível a todos os brasileiros interessados na demanda.

Embora a titularidade da execução ordinária das políticas públicas seja do Poder Executivo e do Poder Judiciário, em casos de omissões por parte desses dois mencionados Poderes, é dado ao Poder Judiciário garantir a implementação dos direitos sociais.

A mudança de mentalidade também é bem-vinda para reformar ou substituir as falsas crenças disseminadas para encobrir as desigualdades sociais e as mazelas econômico-

sociais provocadas pelo sistema político-econômico. Para tanto pode ser necessário até mesmo uma mudança no modo de vida conforme alerta o autor polonês no seguinte sentido:

aspectos da delicada situação em que hoje nos encontramos também por sua vez confirmados por premissas não atestadas, mais ou cabalmente enganosas. É verdade que hoje elas são “realidade”, no sentido de que regem de forma inflexível a qualquer tentativa de reformá-las ou substituí-las. (...) Entretanto, de modo algum isso prova que a reforma ou a substituição dos aspectos em questão seja irrealizável – restando “permanentemente” além da capacidade humana. Pode sugerir, no máximo, que os alterar exigiria “mais que uma mera mudança de mentalidade”. Exigiria nada menos que uma mudança muitas vezes drástica, e a princípio dolorosa e desconcertante, de “modo de vida”. (BAUMAN, 2015, p. 39)

As mudanças são perfeitamente justificáveis quando a prioridade é manter as vidas, ou seja, a existência humana primeiramente, e depois, as condições de vida dignas que permitam a emancipação pessoal e de toda a coletividade, além de proporcionar o bem-estar a todos. E após assegurados esses preceitos, confia-se que a cidadania terá espaço para ser amplamente exercida e nesse contexto prepondera o cidadão pleno com todas as suas prerrogativas inerente ao exercício desse título. Essa percepção é bem ilustrada no seguinte trecho:

A combinação entre existência e coexistência humanas na vida social é o bem comum para todos nós, do qual e graças ao qual todos os bens culturais e sociais derivam. A busca da felicidade, por essa razão, deve se concentrar na promoção de experiências, instituições e outras realidades culturais e naturais da vida em comum, e não em índices de riqueza, os quais tendem a reconstruir a convivência humana com um lugar de competitividade, rivalidades e conflitos internos. (BAUMAN, 2015, p. 70)

Acredita-se que é possível construir uma sociedade onde impere o bem comum, o respeito a vida e a pessoa humana com todos os seus atributos. E tal objetivo pode ser alcançado mediante a união de esforços de toda coletividade estando todos conscientes, participativos e inclinados a atingi-lo.

Para atingir esse objetivo, a seção seguinte destaca como a Constituição da República de 1988 trata desse tema.

5.6 A CONSTITUIÇÃO, A TRANSFERÊNCIA DE RENDA, OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS E CIDADANIA

A Constituição da República de 1988 traz no artigo 3º os objetivos fundamentais da República e são eles:

- 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. (Constituição da República, 1988)

Com fundamento nesses objetivos, a Constituição impõe ao Estado Brasileiro o dever de garantir a distribuição dos frutos do processo produtivo social, ou seja, os bens, serviços, propriedades e ganhos.

A repartição de renda ainda que de forma mínima mediante a transferência de renda promovida pelas políticas públicas de transferência de renda caracterizam um ponto de partida para o cumprimento dos objetivos constitucionais, principalmente, o de erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades. Porém, é imperioso reforçar que representam os primeiros passos de muitos que ainda deverão ser dados para cumprir esse objetivo e os demais.

O preâmbulo da Constituição Federal de 1988, junto com os artigos 1º, incisos II e III, e 3º, incisos III e IV, estabelecem o dever do Estado de intervir nos domínios social, econômico e cultural com o objetivo de assegurar os direitos sociais e individuais, promover a dignidade humana, erradicar a pobreza e fomentar o bem-estar de todos. Esses comandos constitucionais por si só já sustentam a legitimidade da criação de programas de transferência de renda, que visam distribuir renda e garantir os direitos sociais fundamentais que são os direitos: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Adicionalmente, outros dispositivos constitucionais reforçam essa direção. O artigo 5º, caput, assegura o direito à vida e à igualdade, complementando a base jurídica para programas que promovem precipuamente a educação, a alimentação e a inclusão social. Esses fundamentos constitucionais juntos oferecem um robusto amparo legal para políticas públicas que busquem promover a justiça social e a igualdade de oportunidades, essencialmente alinhadas com os princípios da Constituição de 1988.

Coadunam na mesma direção o art. 170 “caput” da CR/88 ao determinar como fim da ordem econômica e financeira assegurar a todos uma existência digna.

Transferir renda em uma visão constitucional significa reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim como erradicar a pobreza. Desse modo, a Constituição Federal de 1988 pretende viabilizar aos brasileiros níveis dignos de subsistência, abrangendo aspectos tais como: nutrição, habitação, educação, saúde, renda familiar, entre outros, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento das liberdades e do desenvolvimento da pessoa humana.

Os dispositivos constitucionais estabelecem o dever do Estado de intervir nesses âmbitos para assegurar direitos fundamentais e promover a dignidade humana, a cidadania, erradicar a pobreza, impulsionar o desenvolvimento humano, a emancipação e fomentar o bem-estar de todos os cidadãos.

Nas condições em que o Brasil se encontra, conforme amplamente demonstrado nesse estudo, repartir renda significa conferir dignidade e cidadania ao povo brasileiro. Isso também implica garantir a vida, pois significativo número de pessoas perde suas vidas por não terem um prato de comida para se alimentarem.

É de suma importância reconhecer que a alimentação é uma necessidade básica e elementar da pessoa e também de toda a humanidade, sendo essencial para a manutenção da vida humana. “Nesse sentido, o acesso à alimentação é, efetivamente, o que possibilita a tutela dos outros diversos direitos humanos e fundamentais, bem como o direito de imanência, de ser e de estar no mundo, sendo a sua privação a negação de todos os demais direitos.” (MELO; BURCKHART, 2022, p. 112)

O direito à alimentação é um exemplo de direito fundamental constitucional e trata-se de um direito de prestação imediata, uma vez que está intimamente relacionado ao direito à vida, sendo inerente à manutenção de níveis satisfatórios e mínimos para preservação e manutenção da vida.

A alimentação é reconhecidamente um direito humano pela ONU e comunidade internacional. A Declaração dos Direitos Humanos assegura no artigo 25 que todo ser humano tem o direito a um padrão de vida suficiente para assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente, à alimentação, ao vestuário, à habitação, aos serviços sociais indispensáveis, a assistência especial à maternidade e à infância.⁸⁹

Por influência da declaração dos Direitos Humanos, a Constituição da República de 1988 reconhece os mencionados direitos e os eleva a categoria de direitos fundamentais. É notório que os direitos descritos no artigo 25 da referida Declaração estão constantes no artigo 6º desta Carta Magna, considerados direitos sociais fundamentais. Portanto, são assim

⁸⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas – ONU – (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 22/03/2024.

considerados, conforme descritos na CR/88, os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados.

Os Direitos Humanos exemplificativamente listados na Declaração dos Direitos Humanos da ONU representam necessidades humanas, e dada a sua elevada importância, geralmente antecedem o surgimento de determinados direitos.

Sobre a temática das necessidades humanas, Miracy Barbosa de Sousa Gustin (2009, p. 10) lista que tais necessidades devem ser analisadas sob quatro perspectivas. A primeira delas refere-se à sobrevivência dos indivíduos e estão relacionadas à alimentação e vestimenta, por exemplo. Essas necessidades têm a característica de serem naturalmente imprescindíveis para todos os seres humanos sendo imperiosa e inafastável a sua satisfação.

A segunda perspectiva trata-se da necessidade de integração social dos seres humanos. Os indivíduos são seres detentores de uma necessidade intrínseca de compartilharem experiências, coordenarem a distribuição social de recursos e serviços, observando uma lógica equitativa e justa. Isso parte da premissa de que o ser humano é inerentemente social e requer a criação de normas de organização social para melhorarem a convivência.

A terceira perspectiva é baseada na necessidade do homem de possuir uma identidade que sirva como base para definir seu papel, fazer suas escolhas e assumir suas responsabilidades. E mediante a consciência de suas ações e decisões, ele justifica sua responsabilidade dentro do contexto social.

E por último, tem-se a perspectiva que visa afirmar a importância de promover a criatividade humana para potencializar a emancipação do ser humano diante das limitações e restrições ambientais, naturais e culturais. É crucial garantir o progresso humano e o desenvolvimento pleno de seu potencial.

Diante de todas as perspectivas trazidas por Gustin (2009) em seu estudo, tem-se um estudo vigoroso que reforça a imprescindibilidade dos direitos sociais fundamentais e justifica a importância da transferência de renda para satisfazer, ainda que minimamente, essas necessidades traduzidas em direitos. E mais ainda, o referido trabalho estimula e reforça o pleito desses direitos que demandam maior efetivação e concretude. Os direitos fundamentais não satisfeitos devem ser requeridos ao Poder Judiciário, sobretudo de forma coletiva, propiciando maior alcance da população carente desses direitos que representam necessidades essenciais.

Sendo os Direitos Fundamentais Sociais de elevada importância, são eles que as políticas públicas de transferência de renda, representados pelos programas governamentais,

devem satisfazer e efetivar. Dar concretude a tais direitos também implica a implementação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, principalmente, da dignidade da pessoa humana e da cidadania, descritos no artigo 1º, incisos II e III da CR/88.

Os direitos fundamentais impõem ao Estado obrigações compulsórias a serem observadas. São elas: respeitar, proteger e realizar. Portanto, o Estado tem o dever de adotar meios apropriados, entre eles, medidas legislativas pertinentes, previsão de remédios judiciais com o fim de concretizar, efetivar e satisfazer os direitos fundamentais sociais. (Melo; Burckhart, 2022, p. 113)

Considerando o dever do Estado de garantir e concretizar os direitos fundamentais sociais, é dado também ao Poder Judiciário intervir para dar solução aos casos em que haja ofensa ou descumprimento da garantia desses direitos. O acesso à justiça, conforme preconizado na obra de Cappelletti e Garth (1988), é medida primordial e inafastável, devendo ser submetida à apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça ao direito, de acordo com o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição assegurado no artigo 5º inciso XXXV da CR/88.

Os pleitos judiciais sobre os direitos fundamentais sociais poderão ser realizados individualmente, conforme culturalmente são demandados na seara judicial brasileira, mas também devem ser postos em juízo de forma coletiva, migrando a mentalidade do âmbito jurídico brasileiro para que possa ir da interindividualidade para a transindividualidade, conforme descrito no item 5.3.4 desse estudo.

Os programas de transferência de renda em si já representam políticas públicas de natureza coletiva e ainda que de forma reduzida, contribuem para concretização de direitos fundamentais sociais. A concretude em maior escala desses direitos pode ser alcançada via ações coletivas, campo ainda pouco explorado no cenário brasileiro em razão da já mencionada mentalidade praticada que geralmente elege os pleitos interindividuais no âmbito judicial.

A vida é o bem maior a ser protegido pelo Estado e pela Constituição Federal, acima de qualquer outro valor. A proteção e a promoção da vida, através de políticas de redistribuição e transferência de renda, são essenciais para assegurar que todos os cidadãos tenham acesso aos recursos básicos necessários para uma existência digna e saudável. Nesse sentido: “De nada adiantaria a Constituição assegurar outros direitos fundamentais, como a igualdade, a intimidade, a liberdade, o bem-estar, se não erigisse a vida humana num desses direitos” (SILVA, 2016, p. 200).

E a vida de todos deve ser preservada independentemente de qualquer distinção, seja ela econômica, racial, de sexo, cor, origem, idade ou qualquer outra forma de

discriminação. Ao Estado não é dada a possibilidade de fazer distinções, uma vez que todos são iguais perante a lei, conforme disposto no artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988. Essa igualdade perante a lei reforça o compromisso constitucional de promover a dignidade humana e garantir que todos os cidadãos tenham acesso aos direitos fundamentais, sem qualquer forma de discriminação.

O Estado Democrático de direito está ancorado na soberania popular, na organização político-democráticas, no pluralismo de expressão, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e “tem por objetivo a realização da democracia econômica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” (SILVA, 2016, p. 121).

Desse modo, a democracia tem o condão de interferir no processo de libertação da pessoa humana e suas formas de opressão seja ela política, social ou econômica. Portanto, o Estado Democrático tende a promover a justiça social, fundada na dignidade da pessoa humana e na cidadania.

6 CONCLUSÃO

Esse estudo demonstrou que a desigualdade de riqueza e social é enorme no mundo e abissal no Brasil. Os dados revelaram a existência de elites que imperam soberanas e desfrutam de todo conforto e recursos, gozam amplamente dos direitos e são hiperincluídas tanto em escala mundial quanto no Brasil. Em contrapartida, milhares de pessoas vivem abaixo do mínimo existencial e da linha da pobreza. Destaca também que a concentração de riqueza tem sido permanente com tendência ao crescimento principalmente após a pandemia provocada pelo Covid-19 que agravou um pouco mais as discrepâncias.

Entre as principais consequências desse quadro estão a pobreza, a fome (incluídas a desnutrição e a insegurança alimentar), a exclusão social, a negação de liberdades emancipatórias e da existência humana, entre outras.

No Brasil esse cenário é ainda mais alarmante pois é um país extremamente desigual com os maiores índices de concentração de riqueza do mundo, onde 10% mais ricos da população detém mais da metade da renda e do patrimônio do país e os 50% mais pobres possuem menos de 10% da renda e riqueza da nação. Além disso demonstra capacidade produtiva e de disponibilidade de alimentos suficiente para alimentar toda a população. Além do mais evidencia um PIB potente capaz de suprir com dignidade toda população, pois permitiria cada indivíduo viver com cerca de R\$2.000,00 (dois mil reais) por mês. Entretanto, os dados revelam que praticamente 10% da população em média vive abaixo da linha da pobreza, em condições sub-humanas e sofrem de todo tipo de privação, sobretudo desnutrição e insegurança alimentar por não ter acesso sequer aos alimentos necessários e suficientes para manter a própria vida, sendo-lhes negados até a condição de existência.

Sobre todo esse contexto, as elites econômicas, político e social insistem em tirar o foco e para isso disseminam diversas crenças que têm o intuito de trazer conformação e pacificação social para que as mazelas provocadas pelo capitalismo não venham se tornar um problema a ser resolvido além de não incitarem revoltas e manifestações político-sociais.

Então essas elites propagam crenças ludibriosas para sustentar e justificar as discrepantes diferenças econômicas, sociais e de distribuição de bens. Essas crenças representam premissas que vinculam os indivíduos de todo o globo em uma visão que moldam a compreensão de mundo como se fossem a ordem natural das coisas, como se fossem a forma correta de ser viver e estar, acima de qualquer contestação ou repreensão, até mesmo porque raramente são questionadas ou examinadas com seriedade ou ainda submetidas

a teste de evidência. Em suma, são elas: a crença do crescimento econômico; a crença do consumo crescente; a crença da naturalidade da desigualdade social; e a crença na rivalidade como requisito basilar para manutenção da ordem social.

A crença no crescimento econômico eleva este a solução única de todos os problemas da humanidade, principalmente aqueles relacionados a lidar com os desafios que envolvam o bem-estar social de todos e a coabitação humana. Essa crença traz a mensagem subliminar de que as chances de uma vida decente, satisfatória e digna, ou seja, que vale a pena ser vivida é medida pelos números oficiais e seus indicadores do crescimento econômico.

A faceta mais perversa da crença do crescimento econômico é fazerem acreditar que a solução suprema para as crises econômicas está na desregulamentação das leis de mercados e relações de trabalho para assim restar permitido aos ricos movimentarem seu capital livremente, explorar os melhores e mais lucrativos lugares de investimentos, fomentarem o desemprego estrutural a fim de formarem um exército de desempregados dispostos a se sujeitarem a qualquer tipo de condição de trabalho, os atuais escravos no modelo capitalista.

Desse modo os ricos têm liberdade para se tornarem mais ricos e, em contrapartida, os pobres, impotentes e incapazes, condenados a serem cada vez mais pobres e subjugados inevitavelmente, disponíveis aos mandos e desmandos dos detentores do capital e do poder. Tudo isso sob o manto do imperioso silêncio para evitar dar foco e evidência aos efeitos prejudiciais da ideologia do crescimento econômico e para que este continue a ser a ordem preponderante todos os dias. Enquanto a grande verdade escondida por detrás dessa crença revela o aprofundamento da desigualdade social e paralelamente amplia o abismo entre a segurança existencial e o bem-estar geral existente entre o topo e a base da pirâmide social.

Para reforçar, também é difundida a crença do consumo crescente onde o consumo de bens, serviços e pessoas é posto como a principal e talvez única forma de satisfazer a busca da felicidade humana. Porém, apenas aqueles que detém poder de consumo, de comprar, estão autorizados a serem felizes. Em contrapartida, os considerados fracassados, por não terem tido a capacidade de adquirir os recursos suficientes para satisfazer os padrões exigidos pela sociedade líquida arditosamente criada para instigar o consumo, são condenados à inferioridade, infelicidade e banidos para além das linhas abissais (que representa a sub-humanidade, a inexistência), onde são publicamente responsabilizados pelos próprios infortúnios e pela desigualdade social e econômica.

Essa crença do consumo crescente é bastante eficiente para convencer os banidos que eles próprios são culpados de provocarem sua própria condição de inferioridade e

infelicidade e assim distraídos da própria desesperança, pacificados e deixando de representar risco de se rebelar contra as elites.

Aliado ao consumismo está a ideologia do individualismo que propaga a ideia de levar vantagem e ser superior aos outros, o que estimula e reforça a desigualdade. Aliada a questão de levar vantagem está associado o alto custo social da escolha contrária à ideologia imposta pela elite. O indivíduo que pretende levar vantagem deseja ter prestígio e visibilidade social, ser bajulado e ter ampla aceitação, e por isso será pouco provável que escolha criticar a desigualdade, as mazelas do capitalismo e do neoliberalismo. Escolher esta última opção significa assumir ser impopular, tratado com desconfiança e desprovido de prestígio social, além de ser tachado de desordeiro, vândalo, rebelde e ignorante.

Portanto, a opção de resistir à desigualdade possui alto custo e reduzida probabilidade de ser eleita, pois existe forte pressão para optar pela submissão aos postulados das crenças impostas pelas elites beneficiadas por esse sistema estruturado para reproduzir as disparidades.

Além das duas primeiras crenças soma-se também a crença da “naturalidade” da desigualdade social a qual sustenta que poucas pessoas são abençoadas com grandes e diferenciadas capacidades enquanto a maioria está na vala comum sem expressão em suas capacidades, ou seja, são pessoas comuns sem qualquer dom. Daí a elite se aproveita dessa crença para implantarem a ideia de que os ricos possuem capacidades superiores aos demais indivíduos e promovem o bem-estar da multidão quando atribuem o pensamento de justiça social quando as altas habilidades da minoria são muito bem recompensadas.

Porém, essas são crenças criadas para reforçarem a manutenção da desigualdade social e contribuem para o seu aprofundamento sem resistências, pois imprimem resignação às vítimas excluídas da participação dos recursos. Inserir a desigualdade social em um discurso de naturalidade e normalidade promove a paz social e isenta os arranjos sociais de críticas, contestações ou reflexões sobre modos alternativos ou mais adequados de viver e distribuir a riqueza existente e produzida no mundo.

Assim são perpetuadas as crenças que a desigualdade entre os homens é natural e daí a população é induzida acreditar que a oportunidade de vida humana é inevitável e não a contestar beneficia a todos, em contrapartida, a tentativa de alterar seus preceitos traria prejuízo a todos.

Por fim, a última delas descrita, a crença na rivalidade como requisito basilar para manutenção da ordem social. Essa crença incute a ideia de rivalidade entre as pessoas diante da necessidade criada em que de cada indivíduo deve ser melhor que o outro e o melhor deles será premiado e beneficiado.

Essa rivalidade cria a dualidade de supremacia e domínio pelos considerados melhores e superiores, de outro lado, a subordinação e subjugação dos inferiores. A relação de dualidade pode ser remetida ao pensamento de sujeitos (dominadores) e objetos (subjugados) e exemplificado como senhor e o escravo dos tempos remotos, e diante da coisificação da modernidade, os indivíduos fracassados serem os atuais exemplos de objetos subjugados.

Esses seres humanos banidos da sociedade de consumo individualizada não têm espaço para manifestarem vontades, demonstrarem consciência, possuir empatia ou ser comparados com outros, nem ao menos para reivindicar alguma pretensa injustiça. E uma das consequências negativas da transformação das pessoas em objetos, produtos potenciais de consumo é a fragilidade dos laços humanos e a fluidez das associações e parcerias humanas, provocando, por fim, muita ansiedade espiritual e infelicidade.

A precariedade das relações humanas gera a tendência de os indivíduos confiarem mais nas máquinas, celulares, nos equipamentos de segurança eletrônica, por exemplo, do que em pessoas e desacreditarem na cordialidade e boa vontade humana. Nesse mundo, a confiança, lealdade mútua e cooperação amigável estão desvalorizadas e denegridas. Por isso as rivalidades serão exaltadas e reforçadas, da mesma forma que o jogo de levar vantagem será instigado.

Diante de todo o contexto das crenças apresentadas, é forçoso concluir que a humanidade dificilmente teria muitas chances de desvencilhar de todas as armadilhas e ideologias implantadas e impostas pelo modo de produção e pelas elites dominantes atualmente.

Para que exista a superação desse modelo é necessário muito estudo, esclarecimento e autoafirmação da condição humana para sobrepor as façanhas e mazelas decorrentes desse mecanismo engenhosamente construído para perpetuar a desigualdade e um exército de servidores dispostos a serem subjugados.

Essas artimanhas devem ser reveladas e instaurada novas ideologias mais ligadas aos preceitos morais para que em vez de sustentar o crescimento econômico seja fomentado o desenvolvimento humano e priorizada a distribuição equitativa bens e recursos produzidos no país para que os integrantes da nação tenham maior participação no PIB do país e as rendas sejam melhores distribuídas.

As desregulações das leis do mercado e das relações de trabalho não devem ter espaço, devendo o Estado se manter forte e não permitir tais desregulações que precarizam as relações humanas. As desigualdades sociais e econômicas nos moldes que existem no Brasil devem ser inaceitáveis e abolidas.

O consumismo não deve ser o mantra com que as pessoas devem se preocupar. As carências pessoais não devem ter a pretensão de ser supridas com o consumo, mas com relacionamentos saudáveis em que as pessoas tenham espaço para se dedicarem à própria felicidade. Além disso, os indivíduos que não lograram sucesso na vida, não devem ser responsabilizados pelos próprios infortúnios. Deve haver consciência da conjuntura de nascimento, oportunidades na vida entre outras circunstâncias que devem ser levadas em consideração para o insucesso e ser oportunizado as pessoas meios alternativos para atingirem melhores condições de vida a qualquer tempo que tiverem dispostas a modificar algo na trajetória de sua existência.

O individualismo, o levar vantagem ou ser superior aos outros em troca da desgraça alheia não deveria ser um pensamento a ser fomentado. As pessoas devem ser estimuladas a buscarem a realização e emancipação pessoal associado a lógica da busca do bem-estar de toda a sociedade.

A resistência a desigualdade social não deve ser um tabu, algo difícil de ser denunciado. Deve ser reconhecido que pagar preços exorbitantes em determinados produtos ou serviços deve ser indicativo que a contrapartida disso pode representar o sacrifício de vida e trabalho de algumas pessoas que podem estar em condições desfavoráveis. Pessoas devem ser mais valorizadas que mercadorias.

Deve ser esclarecido e difundido amplamente para que todos tomem conhecimento que a desigualdade não é algo natural, as diferenças sociais não acontecem em razão de providência divina. A desigualdade existe porque normalmente algumas pessoas e famílias são hereditariamente detentoras da maior parte do patrimônio no mundo e em razão disso costumam usufruir de maior renda e por isso são privilegiados. E para manter esse privilégio fomentam as crenças já descritas. E isso deve ser revelado a todos, para que provoque de fato o incomodo que representam. Apenas pequena parcela da população no mundo ter oportunidade de alcançarem a liberdade emancipatória e não oportunizar aos demais, não há justiça nisso. Não é defendido nesse trabalho que todos tenham que ser milionários para serem felizes e realizados, a maioria das pessoas têm condições de encontrar realização pessoal sem estar atrelado a ganhar altas rendas. Então, a defesa desse estudo é que as pessoas tenham condições de atingirem o desenvolvimento emancipatório pessoal e de viver com mais dignidade nesse mundo.

Alcançada essa condição será dispensável a rivalidade entre as pessoas. Não haverá necessidade de coisificar e nem subjugar o outro. Pelo contrário, haverá espaço para reconhecer as habilidades pessoais que cada ser humano carrega em si, além de estimular a expressão das capacidades inatas de cada indivíduo que terá prazer em realizar o seu trabalho.

Além do mais, essa mudança de mentalidade significa valorizar a grandiosidade que o dom da vida representa e oportunizar a vivência plena a todos.

Todos esses apontamentos são diretrizes para superar os ditames implicitamente impostos pelas crenças criadas pelas elites capitalistas disseminadas no Brasil e no mundo.

Em relação a abordagem sobre a formação do Estado Brasileiro foram evidenciadas várias disfunções que contribuíram e ainda refletem para o grande fosso da desigualdade econômica, política e social da sociedade brasileira. Com fortes raízes na concentração de riquezas e nos estamentos como formas de governar somados ao autoritarismo e o paternalismo, não será tarefa fácil superar todos esses obstáculos culturalmente arraigados para atingir modelos mais equânimes, participativos e inclusivos.

Porém, medidas urgentes merecerem ser tomadas, tais como: a separação do público e do privado; a desvinculação do financiamento público dos projetos pessoais, político ou empresarial; tomar a consciência que os recursos públicos não são inesgotáveis; o exercício efetivo da democracia livres das influências dos integrantes dos estamentos e das elites amigas; as intervenções militares devem ser desestimuladas, pois não devem ser opção para restabelecimento de situações e nem de imposições de regimes políticos, econômicos e sociais.

Na lógica da separação entre o público e o privado, a privatização dos bens públicos deve ser desmotivada para evitar o fenômeno da “privataria” que representa a apropriação dos bens públicos pelo privado dominado pelos estamentos e a elite preponderante, além de favorecer a corrupção e os desvios de dinheiro público. Esse mecanismo caracteriza o reforço da acumulação de riquezas e a contramão do bem comum e da igualdade e justiça social.

Essas ações devem ser tomadas com o intuito de manter o contrato social. Cabe ao Estado o dever de garantir minimamente os serviços públicos, a cidadania e as políticas públicas para reduzir os impactos das desigualdades econômicas, políticas e sociais e amenizar os efeitos da perversidade do capitalismo que tende sempre concentrar riqueza nas mãos de minoria. Também é dever do Estado garantir a cidadania, a dignidade da pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza e marginalização e promover o bem de todos, conforme os ditames dos artigos 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A razão da existência do Estado se faz pela necessidade da organização social, e para isso são eleitos representantes que decidirão em nome da maioria, atendendo as necessidades prioritárias para as quais o povo os elegeram. Daí se existem cidadãos (titulares

do Poder delegado aos representantes) que estão morrendo, o Estado é o principal responsável por garantir a vida desses cidadãos que justificam a existência e perpetuação do Estado.

Nesse contexto, a corrupção deve ser aniquilada, pois é responsável por desviar vultosos valores para atender interesses estritamente particulares. Então, entre as mais urgentes e prioritárias medidas a serem tomadas para garantir a subsistência do Estado é extirpar a corrupção pois essa é uma das principais causas do comprometimento do orçamento público.

O que destrói o Estado Democrático de direitos não é sua conduta interventiva, mas as nefastas consequências das ações corruptas daqueles que dilapidam o patrimônio e o orçamento público de forma inconsequente e indiferente. Isso se poderá causar impactos negativos, como retirar valores destinados a saúde que estavam programados contribuir para salvar vidas, minimizar a dor do cidadão nacional, ou lhe garantir condições mínimas de nutrição e sobrevivência. Portanto, o Estado deve ser forte e interventivo para coibir essas conduções indevidas.

Como forma de atender minimamente as obrigações do contrato social, determinadas ao Estado Brasileiro principalmente pela Constituição da República, esse estudo deu ênfase às políticas públicas de transferência de renda como um dos instrumentos a ser utilizado para minimizar as precárias condições econômicas e sociais dos integrantes da sociedade brasileira em sua maioria. Com isso objetiva reduzir a miséria, a fome, as desigualdades sociais, e promover a melhoria dos indicadores que apontam as condições críticas que muitos seres humanos brasileiros se encontram. Além do mais, também favorecer a concretização da cidadania a toda população do Brasil de modo geral.

Esse estudo destaca a importância do papel exercido pelas políticas públicas, representando uma forma de intervenção do Estado para equalizar as disfunções estatais herdadas desde o período colonial. Atuar mediante as políticas públicas significa também contribuir para a concretização dos direitos humanos, principalmente os sociais, e da realização do paradigma do Estado Democrático de Direito. Sendo este considerado uma versão superior ao Estado Social pois foi criado para modificar em profundidade as estruturas econômicas e sociais e alterar o atual sistema de produção e distribuição de bens, daí conexão indissociável à realização dos direitos fundamentais. Por isso é considerado a síntese das versões anteriores (Estado de Direito e Estado Social)

Por ser destinado a garantir os direitos humanos fundamentais e promover a igualdade e a justiça social, o Estado Democrático de Direito pode exercer maior intervenção na economia, no modo de produção e distribuição de bens e na estruturação social para conferir maior distribuição de renda e reduzir as desigualdades sociais. Sob os preceitos desse

paradigma também é legítima a judicialização das políticas públicas no caso de omissão do Poder competente. Nesse caso é dado ao Judiciário exercer a função anômala de controle judicial das políticas públicas para garantir a implementação de prestações positivas do Estado no intuito de corrigir as disfunções estatais, concretizar os direitos fundamentais e realizar a justiça social e distributiva.

O presente trabalho aponta ainda a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para sanar problemas estruturais que envolvam políticas públicas provocados por uma desconformidade que deu origem ao litígio estrutural, normalmente instalado em instituições públicas ou privadas. Diante de situações em que a não realização dessas políticas aconteçam em razão de um problema estrutural, então a melhor forma de solução desse problema será mediante a intervenção judicial que sanará a desconformidade e promoverá a efetivação das políticas públicas nesse contexto envolvidas.

A adoção do processo estrutural para solução de problema estrutural possibilita alcançar maior número de pessoas e dar solução em larga escala para os necessitados que muitas vezes se encontram em situação de sub-humanidade. Então a proposta de judicialização das políticas públicas, inclusive mediante o processo estrutural, é alternativa para minimizar os efeitos perversos do pensamento hegemônico e atuar no intuito de reduzir as desigualdades político, econômico-social para alcançar maior justiça distributiva e cidadania plena.

A implementação das políticas públicas via Poder Judiciário deverá ser executada de maneira democrática, não abusiva, negociada, possibilitando a participação de todos os interessados, respeitando os princípios democráticos e promovendo também a inclusão e amplo acesso à justiça, tudo em benefício da sociedade. É relevante destacar que tais diretrizes a serem utilizadas pelo Judiciário estão intimamente interligadas a essência das políticas públicas, ou seja, ações estatais no intuito de promover os interesses da coletividade com o objetivo final de efetivar os direitos fundamentais sociais previstos na Carta Magna.

Por serem as políticas públicas a protagonista para atingir a efetivação dos direitos fundamentais, então o estudo abordou alguns programas de transferência de renda no Brasil. O programa de maior destaque foi o Bolsa Família.

Os programas de transferência de renda foram originados com o objetivo principal de reduzir as desigualdades sociais, combater a pobreza e a fome além de expandir os mecanismos de proteção social à população vulnerável. Pretendiam garantir o mínimo existencial à população de baixa renda, e concomitantemente alcançar o desenvolvimento econômico e o bem-estar.

A pesquisa traz a evolução dos programas de transferência de renda à população vulnerável no Brasil. Inicialmente a ideia consistia em distribuir cestas básicas em regiões carentes, contudo não teve potencial para solucionar as causas da miséria. Então avançou para transferência de valores financeiros à população carente de baixa renda, com o intuito de garantir o mínimo existencial e reduzir a miséria desse segmento. Foram exemplos de programas nesse modelo de transferência de proventos: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantido pelo artigo 203 inciso V da CR/88 e Lei 8.742/93.

Depois vieram os programas de renda mínima como o Bolsa Escola instituído em alguns Municípios que mais tarde, em 2001, avançou e foi expandido, padronizado e unificado em âmbito nacional. E em 2003 o Governo Federal lança o Programa Bolsa Família, maior programa de transferência de renda já visto no país, que também unificou a maioria dos programas de transferência de rendas vigentes à época, entre eles, por exemplo: o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-alimentação, Vale-gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

A implementação do Bolsa Família foi favorecido principalmente pela criação do cadastro único (CADÚnico) em âmbito federal sendo o responsável por tratar os dados da população carente no Brasil e garantir unicidade das informações cadastrais com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional e ser utilizado pelos órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente. Além do Bolsa Família, o BPC também se utiliza do CADÚnico para verificar as condições de concessão e manutenção do benefício.

Relevante destacar que existe um comparativo entre os programas de renda mínima (aqueles que subordinam os beneficiários a condicionalidades), e os programas de renda básica (seria aqueles que não impõem certas exigências). São exemplos de renda mínima: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a renda paga pelo Programa Bolsa Família. Importante considerar que para manter qualquer política pública em programas de governo de forma permanente, devem levar significativamente em consideração o orçamento público para custeá-los e mantê-los ativos por longo tempo, a fim de cumprir os preceitos constitucionais. E um passo no sentido de garantir uma renda mínima cidadã já representa grande avanço em termos de política pública no Brasil. E manter programas que exigem cumprimento de requisitos é primordial para a subsistência deles. Instituir programas de renda básica parece ainda não ser alcançável na conjuntura atual do país, além de ser pouco factível o Governo oferecer renda sem contrapartida ou verificação de requisitos conforme seria o

caso da renda cidadã diante de suas características de não exigência de cumprimento de requisitos.

O Programa Bolsa Família tem caráter não contributivo, contudo, para manutenção do benefício concedido é exigido o cumprimento de algumas condicionalidades, dentre elas: exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, cumprimento do calendário nacional de vacinação, frequência escolar de 75% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, entre outras.

No ano de 2021 o Programa Bolsa Família foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil que seguiu vertente semelhante ao primeiro. Em 2023, o Bolsa Família é retomado com atualizações, sobretudo dos parâmetros econômicos, principalmente porque a Constituição da República de 1988 incluiu o parágrafo único ao artigo 6º para garantir uma renda básica familiar a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social custeada pelo Poder Público mediante programa permanente de transferência de renda. A emenda constitucional n.º 114/2021 que inseriu o referido parágrafo único foi de suma importância para os programas de transferência de renda e também para a população nacional em estado de vulnerabilidade social, pois representou um avanço na tutela dos direitos humanos fundamentais ao reforçar constitucionalmente a importância da garantia do mínimo existencial.

Relevante destacar que com o advento da pandemia Covid-19, em 2020, foi instituído o Programa Auxílio Emergencial que representou uma política pública de enfrentamento aos efeitos dessa crise sanitária e econômica. O auxílio emergencial, benefício garantido pelo Lei 13.982/2020 no valor de R\$ 600,00 ao trabalhador que cumprisse cumulativamente os requisitos exigidos nessa lei, serviu para estimular a revisão e o aumento do valor financeiro da renda paga pelos programas convencionais, por exemplo, Auxílio Brasil e Bolsa Família que pagavam em média R\$ 224,00 por mês aos beneficiários.

Portanto, o pagamento do Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, aliada a emenda constitucional 114/2021 que incluiu o parágrafo único ao artigo 6º para garantir a renda básica familiar aos brasileiros vulneráveis, somada a aprovação, pela Lei 14.578/2023, que autorizou maior previsão orçamentária destinada ao pagamento do Bolsa Família, então foi possível e viabilizado o aumento da parcela do benefício pago pelo atual Programa Bolsa Família instituído em 2023 que passou a ser do valor médio de R\$ 600,00 por família, representando o maior programa de transferência de renda do Brasil.

Por ser o programa de maior abrangência nacional, a pesquisa traz o foco para o Programa Bolsa Família.

É relevante destacar que é considerado vulnerável e elegível para o referido programa aquelas famílias cuja renda mensal “per capita” seja igual ou inferior a R\$ 218,00.

A presente pesquisa também trouxe um comparativo entre o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. O primeiro, paga em média R\$ 679,23 (na versão atualizada monetariamente) enquanto o segundo paga 1 salário-mínimo, atualmente, no valor de R\$ 1.412,00. Embora o BPC represente quantitativamente 10% das pessoas beneficiárias do Bolsa Família, o repasse é equivalente a 53% dos valores totais repassados mensalmente por este último Programa referido. Esse comparativo serve para demonstrar, ainda que superficialmente, os fortes impactos no orçamento público que traria caso o pagamento do Bolsa Família fosse elevado para o valor de 1 salário-mínimo. Com essas proporções também é possível ter uma noção de que eventuais reajustes dos valores monetários do programa Bolsa Família dependeriam de dotações orçamentárias reforçadas e contundentes. Porém, se consideradas a relevância de suposto reajuste frente a supremacia dos valores da vida humana e da manutenção dos vulneráveis e excluídos ao plano da existência, então seriam pautas que deveriam ser discutidas com prioridades para o caso de dotação orçamentária para atingir tais objetivos.

Assim como o Auxílio Emergencial demonstrou ser necessário pagar valores maiores para garantir o mínimo existencial à época do enfrentamento da crise sanitária mundial, pode ser verificado a adequação do valor do benefício pago pelo Bolsa Família equivalente a pelo menos a valores que atendam ao patamar de linha da pobreza internacionalmente definido, conforme parâmetros trazidos pelo Banco Mundial e descritos nesse estudo. De acordo com os parâmetros internacionais, a renda básica cidadã “per capita” deveria ser pelo menos de R\$ 250,00 aproximadamente.

O Programa Bolsa Família ter sido remodelado já representou grande avanço para a população carente, assim como reforçou que é possível manter patamares mais elevados de transferência de renda pelo Governo Federal às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidades socioeconômicas. Portanto, acredita-se que é possível atingir o patamar mínimo designado pelos referenciais internacionais de linha da pobreza a ser seguido no Brasil para atingir patamares realmente mais efetivos e de fato retirar parte significativa da população da miséria e extrema pobreza.

Os indicadores e os dados de desenvolvimento sustentável retratados nesse estudo serviram para demonstrar que os programas de transferência de renda são determinantes para conferir alguma melhoria às condições de vida do segmento carente da população. E tal tendência foi inclusive confirmada pelo relatório de desigualdades mundiais quando descreve taxativamente a melhoria ocorrida no Brasil em razão de programas como o Bolsa Família. Porém, o referido relatório traz observação importante ao dizer que os indicadores e os resultados alcançados em relação ao desenvolvimento humano no Brasil ainda são

insuficientes para atingir o patamar mínimo desejável para caracterizar mínimo existencial e a qualidade de vida condizente com uma vida digna.

Nesse sentido, foram feitos apontamento principalmente sobre os dados correlacionados com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que envolve principalmente os dados sobre renda, educação e saúde. A relevância do estudo pelo IDH é justificada em razão dele ser dissociado dos estudos que utilizam apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, como o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo. Contudo, embora amplie a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não alcança todos os aspectos de desenvolvimento, como por exemplo, democracia, participação, equidade, sustentabilidade, entre outras, necessárias para atingir o pleno desenvolvimento humano.

O estudo revelou que o IDH do Brasil evoluiu no decorrer dos 20 anos e manteve-se acima da média mundial. O pilar longevidade cresceu 10% nesse período e a expectativa de vida atualmente dos brasileiros é viver em média até os 77 anos de idade.

Em relação ao pilar educação, atualmente as crianças têm a projeção de estudar em média 15 anos e os adultos têm média de 8 anos de estudos. Importante apontar que em 2022 a taxa de escolarização na faixa de 7 a 14 anos de idade praticamente atingiu 100%, significando que as crianças e adolescentes nessa faixa etária estão quase integralmente nas escolas, demonstrando a efetividade de políticas públicas quanto a exigência de manter as crianças e adolescentes nas escolas como condicionante para pagamento do benefício. A relevância e vantagens de mantê-los nas escolas são principalmente: a redução do trabalho infantil, maior grau de instrução deles, melhor entendimento da vida, o aumento do nível de escolarização que também pode influenciar no maior rendimento dos filhos se comparado com o salário dos pais.

Quanto ao pilar renda, referente ao padrão de vida dos indivíduos, também se observou sensível evolução. Contudo, por tratar-se de um pilar vinculado aos indicadores econômicos, RNB “per capita” ou PIB “per capita”, deve ser visto com um pouco de reservas, pois não retrata a realidade da renda média dos brasileiros, principalmente quando o índice de concentração de renda do país é absurdo. Então a maior parte da renda produzida concentra-se nas mãos das elites, enquanto à camada inferior da pirâmide social é destinada pouca renda. Se essa pequena parcela de renda destinada à grande massa já é insuficiente para manutenção da existência do indivíduo, conforme demonstrada a situação de miséria do país, então é menos provável ainda que essa renda satisfaça as necessidades básicas como acesso à água, comida e abrigo, ou que possibilite a transcendência das pessoas rumo a uma vida de escolhas genuínas e exercício de liberdades, conforme deveria ser a essência da destinação da renda.

Nesse sentido, o presente estudo demonstra que apesar da evolução dos indicadores básicos, ainda é necessário investimentos em políticas públicas, principalmente, de transferência de renda para estimular melhorias em diversos campos e alcançar patamares superiores e suficientes para proporcionar melhores condições de vida, de saúde, de educação, de bem-estar, de renda, entre outros, e possibilitar o exercício de liberdades que traduzam o desenvolvimento humano além de promover a inclusão social.

A conjuntura fática em que as pessoas vivem influencia no exercício da cidadania. Em um contexto de desigualdade econômica, político e social aliado a modernidade líquida em que predomina o individualismo, a oportunidade de exercer a cidadania é muito reduzida. Um dos principais reflexos do individualismo, por exemplo, sobre a cidadania é o esvaziamento da política, no que diz respeito à participação efetiva dos cidadãos, e por consequência desencadeia a fruição somente da cidadania legal e formal, não permitindo o gozo da cidadania efetiva. E uma cidadania plena (ou seja, aquela que envolve o exercício dos direitos civis, políticos e sociais) pressupõe a união de liberdade, participação e igualdade para todos. Então, a desigualdade econômico-social limita muito o exercício desses três pressupostos, provoca a inexistência de cidadania ou sua incompletude, e por isso é considerada um câncer que corrói a sociedade democrática e prejudica o exercício efetivo da democracia e da cidadania.

A cidadania efetiva também denominada cidadania material possui os atributos necessários para formar os indivíduos “de facto”, ou seja, aqueles indivíduos que conseguem alcançar o controle sobre seu destino e possuem capacidade real de tomar as decisões verdadeiramente desejadas. Eles são detentores da capacidade realista, da prática de autoafirmação, da autonomia e da aptidão suficiente para atingir a liberdade “de facto”.

A sociedade da modernidade líquida, a qual é vivenciada atualmente, não estimula a cidadania. Sua grande fragilidade é a incapacidade de promover condições dignas de vida para todas as pessoas. Desse modo ela é excludente e não permite o acesso ao mínimo existencial digno, assim como não garante efetivamente os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República de 1988. Ela promove apenas a liberdade “de jure” e produz indivíduos “de jure” atendendo apenas aos interesses da elite econômica e política. Além disso, ela sustenta a cultura do patrimonialismo e do estamento, e seus objetivos estão muito distantes da busca do bem comum como prioridade.

Então, para alcançar a liberdade “de facto”, o desenvolvimento humano e a concreção da cidadania plena, algumas medidas devem ser tomadas. Entre elas, dar ampla publicidade e conhecimento sobre as falsas crenças disseminadas e esclarecer a realidade por

detrás delas, principalmente evidenciando que a desigualdade social não é natural, e a partir disso, modificar o modo de vida dos brasileiros em geral.

Porém, é pertinente considerar que o povo não tem conhecimento suficiente para desvencilhar das crenças impostas pelas elites capitalistas que reforçam a desigualdade econômica social. Por isso depende da intervenção estatal para minimizar as gritantes desigualdades e garantir ao menos a existência digna e qualidade de vida a maioria da população. Tais ações passam pelas políticas públicas, principalmente, aquelas que envolvem repartição de renda, para que os indicadores sociais acusem evolução traduzindo melhorias de fato.

Portanto, deve ser cultivada a ideia de um Estado forte capaz de realizar políticas públicas que favoreçam efetivamente a classe desfavorecida. Os programas de transferência de renda podem ser eficientes para promover a redução das desigualdades econômicas e sociais e podem representar um importante aliado do Governo para propiciar a melhoria das condições reais de vida dos brasileiros, a inclusão social e concreção da cidadania plena.

A implementação de políticas de transferência de renda de forma adequada seria eficiente também para estimular a cidadania “de facto” conforme preceitua o art. 1º inciso, II da CR/88 na medida em que permitiria aos brasileiros carentes financeiramente viver com o mínimo de dignidade da pessoa humana realizando também o previsto no inciso III do citado dispositivo, além de incentivar a emancipação pessoal e proporcionar o desenvolvimento humano aos integrantes da República Federativa do Brasil.

Porém, é relevante sopesar que a forma como as transferências de renda atualmente é praticada pode não ser suficiente para atingir os objetivos conforme proposto nesse trabalho, carecendo de adequações para serem mais efetivas para proporcionar maior ganho na seara da cidadania e permitir maior liberdade emancipatória aos brasileiros em condições de vulnerabilidade. Isso significa dizer que o valor da renda cidadã paga pelo Bolsa Família, por exemplo, ainda não é suficiente para retirar os brasileiros da linha da extrema pobreza e que essa política pública não satisfaz os preceitos conforme previsto no artigo 6º da CR/88, carecendo de adequação para cumprir os comandos constitucionais.

Outra medida que deve ser tomada passa pelo resgate do espaço público das garras do estamento e elite econômica e social privada do país, tendo em vista que a cidadania depende necessariamente de um espaço público para ser realizada. Um espaço que oportunize o compartilhamento e o debate de seus membros, indivíduos autônomos, com a finalidade de atingir o consenso realizando a verdadeira democracia participativa, nos moldes essenciais da cidadania quando era exercida na “res publica”, de origem greco-romana. A prática da

democracia participativa estimulará uma mudança cultural no Brasil que contribuirá para superar o paternalismo, o estamento, o patrimonialismo e o autoritarismo estatais nesse país.

Relevante ponderar que não faz sentido democratizar apenas o Estado enquanto a esfera não-estatal não for democratizada simultaneamente. Daí a premência de democratizar as duas searas para então criar o espaço destinado à reconstituição da esfera pública. Se na esfera privada não há prática da democracia participativa, de reconhecimento e respeito mútuos entre os indivíduos, logo não há meios para resgatar e delimitar o espaço público. Assim, a democracia participativa é condição essencial para o resgate do espaço público e para concreção da cidadania que também deverá ser participativa com pleitos coletivos no interesse da “polis” e do bem comum. Caso contrário será apenas mais um exercício de interesses individuais que mantém a sociedade líquida e individualizada contemporânea.

A colonização do espaço público pelo privado foi acompanhado e instrumentalizado pelo individualismo, pela hegemonia do mercado (que invade a soberania e independência do Estado), pela desregulamentação, liberalização e flexibilização das relações trabalhistas, pela transformação do homem em mercadoria, pelas falsas crenças do crescimento econômico, do aumento permanente do consumo crescente, da rivalidade, da naturalidade da desigualdade, entre outras crenças impostas pela elite que reforçam o sistema capitalista predatório e desigual e anula o espaço para o exercício da cidadania e da emancipação dos indivíduos. Por isso, o espaço público deve ser resgatado dos domínios privados e o Estado é quem deveria ser o ente responsável por intermediar o cidadão e a sociedade sendo garante de proteção e direitos, sobretudo os fundamentais, sendo eficiente em reduzir os impactos negativos produzidos em decorrência do modo de exploração capitalista.

Diante de uma sociedade individualista, o seu ornamento jurídico também reproduz essa tendência ao priorizar o modelo da interindividualidade. E a mudança de mentalidade também deve atingir o âmbito jurídico para colocar em foco a transindividualidade e ser dada relevância às ações coletivas e soluções equânimes em larga escala voltadas para o bem comum.

Um Estado forte também sustenta um Poder Judiciário forte que, no contexto do amplo acesso, ao ser chamado a intervir será capaz de equalizar e integrar os excluídos à sociedade que deverá ser una e igualitária, onde todos os indivíduos e grupos possam gozar do amplo leque de direitos de todas as gerações destes.

Nesse contexto é admissível a judicialização das políticas públicas, em que é dado ao Poder Judiciário atuar nessa seara quando há omissão ou abusos dos demais Poderes. Com base no exercício do “check and balances” e na nova concepção de racionalidade jurídica, utiliza-se da vertente do substancialismo para permitir ao Poder Judiciário intervir em searas

políticas e assegurar o cumprimento da vontade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e seus preceitos essenciais, com o fim de garantir a supremacia das normas constitucionais e assegurar principalmente os direitos fundamentais além de possibilitar a concreção efetiva deles.

É importante considerar que as políticas públicas de transferência de renda são fortes aliadas do Estado Brasileiro para concretizar os objetivos fundamentais da República, sobretudo o de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, garantir o desenvolvimento nacional e construir uma sociedade livre, justa e solidária.

A distribuição de renda tem o condão de propiciar à população carente a concretização de direitos fundamentais sociais e em decorrência disso, viabilizar aos brasileiros níveis dignos de subsistência e melhor qualidade de vida, bem-estar, desenvolvimento humano e emancipação.

Contudo, a forma que os Programas de transferência de renda são praticados atualmente ainda não são suficientes para retirar a população carente da linha da pobreza, conforme demonstrado pelos dados expostos nesse estudo. Esses Programas carecem de adequação para serem mais efetivos e garantir o direito à alimentação, primordialmente, além de proporcionar melhorias no âmbito da cidadania, do desenvolvimento humano e das liberdades emancipatórias. Essa pesquisa sugere que a renda básica cidadã “per capita” deveria ser pelo menos R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais aproximadamente para superar os parâmetros de linha da pobreza internacionalmente considerada. Isso significa, por exemplo, que o Benefício da Renda de Cidadania atualmente pago pelo Programa Bolsa Família no valor de R\$ 142,00 (cento e quarenta e dois reais) mensal “per capita” deveria ser majorando.

Dos direitos sociais fundamentais deve ser reconhecida a importância do direito à alimentação como uma necessidade básica e elementar da pessoa e de toda a humanidade, pois reflete a manutenção da vida. Ele possibilita o alcance dos outros direitos humanos e fundamentais, representando um direito de imanência, pressuposto para que o indivíduo exista, ou seja, de ser e estar no mundo. A negação ao direito à alimentação implica a privação e negação de todos os demais direitos. Por isso, deve ser reconhecida a necessidade de sua prestação imediata.

As necessidades essenciais humanas são pleitos que devem ser convertidos em direitos e muitos deles foram listados entre os direitos sociais fundamentais na Carta Magna, por sua indiscutível importância. E além da garantia constitucional também devem ser concretizados para não se tornarem letras mortas na Constituição da República de 1988. E

para isso deve ser submetido ao Poder Judiciário em caso de não satisfação desses direitos, podendo ser discutidos também de forma coletiva conforme proposto nesse trabalho.

Tudo o que foi posto neste trabalho, e principalmente as sugestões para mudança de vida e de mentalidade, são justificáveis quando a prioridade é salvar ou manter as vidas, ou seja, primeiramente preservar a existência humana, e depois, as condições de vida dignas que permitam a emancipação pessoal e concomitantemente de toda a coletividade, além de proporcionar o bem-estar a todos. E após assegurados esses preceitos, confia-se que a cidadania terá espaço para ser amplamente exercida e nesse contexto prepondere o cidadão pleno com todas as suas prerrogativas inerente ao exercício desse título.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014..

ALIENDO, Paulo. **Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ARENA, Rafael Andre. **Programas de transferência de renda: uma análise do auxílio emergencial** / Rafael Andre Arena. – 2021. 39 f. Dissertação (mestrado MPEB) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, 2021

ARENHART, Sérgio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. In: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Rio de Janeiro, ano 1, número 1, 2009

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução Therezinha Monteiro Deutsch e Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultura, 1999. (Coleção Os Pensadores)

AROUCA, José Carlos. **Repensando o Sindicato**. São Paulo: Ltr, 1998

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Pnud Brasil. 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 28/03/2024.

BACEN (Banco Central do Brasil). **Nota Técnica do Banco Central do Brasil nº 55**. Brasília P. 1-12 Dezembro de 2021.

BACHA, Edmar Lisboa. **Política Econômica e Distribuição de Renda**. Coleção Estudos Brasileiros, v. 26. Paz e Terra, 1978.

BACHA, E. L.; UNGER, R. M. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil**. [S.l.]: Paz e Terra, 1978. v. 24.

BANCO MUNDIAL (World Bank). Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/home>

BANCO MUNDIAL (World Bank). **Medição da Pobreza**. 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty#1>. Acesso em: 28/03/2024.

Banco Mundial. (2023). Portal Geoespacial da Pobreza. Grupo Banco Mundial. Disponível em: www.pipmaps.worldbank.org. Acessado em 28/03/2024.

BARBOSA, Cláudia Maria. **A Juristocracia no Brasil e o Futuro da Constituição**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. v. 14, n. 2. 2019.

BARROSO, Luiz Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro v. 5, n.º 1, 23–32. 2012 Disponíveis em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 13/03/2024.

BARROSO, L. R. **Estado e Livre Iniciativa na experiência constitucional brasileira**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 33, jan/mar 2013. 1-10. Disponível em: <direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=683>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: A transformação das pessoas em mercadoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **A Riqueza de Poucos Beneficiam Todos Nós?** Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução Plínio Dentzien. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BIDADANURE, Juliana Uhuru. **The Political Theory of Universal Basic Income**. Annual Review of Political Science. [s.l.], v. 22, [s.n.], p. 481-501, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070954>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BOBBIO, Norberto, 1909-**A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer.. Nova ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, Constituição (1998) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL, Constituição (1998). **Emenda Constitucional Nº 114**, de 16 de Dezembro de 2021. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Brasília, DF, 17 Dez 2021.

BRASIL, DECRETO Nº 3.823, de 28 de Maio de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 Mai. 2001.

BRASIL, DECRETO nº 3.877, de 24 de Julho de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 Jul. 2001.

BRASIL, DECRETO Nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 Set. 2004.

BRASIL, DECRETO nº 6.135, de 26 de Junho de 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 Jun. 2007.

BRASIL, DECRETO nº 10.316, de 07 de Abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 Abr. 2020.

BRASIL, DECRETO nº 10.412, de 30 de Junho de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 Jul. 2020.

BRASIL, DECRETO nº 11.016, de 29 de Março de 2022. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 Mar. 2022.

BRASIL, LEI Nº 8.212, de 24 de Julho de 1991. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 Jul. 1991.

BRASIL, LEI Nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 Dez. 1993.

BRASIL, LEI Nº 9.533, de 10 de Dezembro de 1997. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 Dez. 1997.

BRASIL, LEI Nº 10.835, de 08 de Janeiro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 Jan. 2004.

BRASIL, LEI Nº 10.836, de 09 de Janeiro de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 Jan. 2004.

BRASIL, LEI Nº 11.947, de 16 de Junho de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 Jun. 2009.

BRASIL, LEI Nº 13.467, de 13 de Julho de 2017. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 Jul. 2017.

BRASIL, LEI Nº 13.982, de 02 de Abril de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 Abr. 2020.

BRASIL, LEI Nº 14.237, de 19 de Novembro de 2021. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 Nov. 2021.

BRASIL, LEI Nº 14.284, de 29 de Dezembro de 2021. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 Dez. 2021.

BRASIL, LEI Nº 14.578, de 10 de Maio de 2023. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 Mai. 2023.

BRASIL, LEI Nº 14.601, de 19 de Junho de 2023. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 Jun. 2023.

BRASIL, Medida Provisória nº 2.206 de 6 de setembro de 2001. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de Set. 2001

BRASIL, Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 de Out. 2003.

BRASIL, Medida Provisória nº 1.000 de 2 de setembro de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 de Set. 2020.

BRASIL, Medida Provisória nº 1.061 de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de Ago. 2021.

BRASIL, Medida Provisória nº 1.164 de 2 de março de 2023. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de Mar. 2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório de Programas e Ações do MDS** – Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Relatório de Informações – RI v4. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php?codigo=0&aM=0>. Acesso em: 28/03/2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Com reajuste de quase 20% no valor do ticket médio, Governo Federal inicia pagamento do Auxílio Brasil nesta quarta (17.11)**. Notícias. Publicado em: 17/11/2021. Atualizado em: 31/10/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias->

[desenvolvimento-social/com-reajuste-de-quase-20-no-valor-do-tiquete-medio-governo-federal-inicia-pagamento-do-auxilio-brasil-nesta-quarta-17-11](#). Acesso em: 28/03/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 12-DF**, Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, j. 20/08/2008, DJe-237, publ. 18/12/2009. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461>. Acesso em 14/03/2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227#:~:text=A%20S%C3%BAmula%20Vinculante%2013%20%C3%A9,inclusive%2C%20no%20conceito%20de%20nepotismo..> Acesso em: 14/03/2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **Da renda mínima à renda básica de cidadania**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2013. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/278726/1/Cardoso_Fabio-LuizLopes_M.pdf. Acesso em: 28/11/2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CARVALHOSA, Modesto. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CASTAÑEDA, Ricardo Arrieta. **Ciudadanía y derechos fundamentales**. Madri/ESP: Iusconstifil, 29 out. 2009. Disponível em: <https://iusconstifil.blogspot.com/2009/10/ciudadania-y-derechos-fundamentales.html>. Acesso em: 28/03/2024.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 9 ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CHANCEL, L.; PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. et al. **World Inequality Report 2022**, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 15/01/2024.

COELHO, Pablo Martins Bernardi Coelho. **Políticas públicas de distribuição de renda no Brasil**. Revista Videre. V. 13, N. 28, Set-Dez. 2021, Dourados - MS, 2021.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **A “Execução Negociada” de Políticas Públicas em Juízo**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 59, jan./mar. 2016.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zöllner. **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica.** São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, 122.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil.** Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes, OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Processos Estruturais: Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** Org. Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna. 4 ed. rev. atual, e ampl. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2022.

DORLING, Daniel. **Injustice: Why Social Inequality Persists?** Policy Press, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

ELITE. In: Michaelis, Dicionário brasileiro de Língua portuguesa. 2024a. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=elite>. Acesso em: 15/07/2024.

ELITE. In: Wikipedia, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2024b. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Elite#:~:text=Elite%20pode%20ser%20uma%20refer%C3%Aancia,tomar%20decis%C3%B5es%20pol%C3%ADticas%20ou%20econ%C3%B4micas>. Acesso em: 15/07/2024.

FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura). Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 28/03/2024.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro.** 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FARIA, José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica.** São Paulo: Malheiros, 1996.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na Economia Globalizada.** São Paulo: Malheiros, 2004.

FERREIRA, Leonardo Teodoro. Auxílio Emergencial: **Uma via expressa para a Renda Básica Universal?** Disponível em: <https://diplomatie.org.br/uma-via-expressa-para-a-renda-basica-universal/>. Acesso em: 28/03/2024.

FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico;** tradução Álvaro Lorencini. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997

FRANCISCO, José Carlos. **Ação Popular.** (Coord.) Ana Flávia Messa e Jose Carlos Francisco. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARI, Elio. O “Capitalismo de Laços” da privatária. In: **Folha de São Paulo**, A-18, 28.11.2010.

GOMES, Irene; BRITTO, Vinícius. **Censo 2022: número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% em 12 anos.** IBGE. Agência IBGE Notícias 27/10/2023. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38186-censo-2022-numero-de-pessoas-com-65-anos-ou-mais-de-idade-cresceu-57-4-em-12-anos#:~:text=SETI%20DAEN%20FPR-,Em%202022%20o%20total%20de%20pessoas%20com%2065%20anos%20ou,7%20C4%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 28/03/2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7. Faculdade. São Paulo: Revista do Curso de Direito da Escola de Gestão e Direito da Universidade Metodista de São Paulo, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das necessidades humanas aos direitos**: ensaio de sociologia e filosofia do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade I. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade II. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003b.

HERINGER, H. M. L.; SILVA, J. B. **Coronelismo de Coalizão: o patrimonialismo clientelista como alicença para um modelo presidencialista corrupto**. Anais do XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, São Luís, 2017. 86-102. Disponível em: <site.conpedi.org.br/publicacoes/27ixgmd9/54ij7ru0/3ek2SBVGo9cKsc43.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

HERINGER, H. M. Lamounier; LEITE, W. L. P.; FOLLONE, Renata A. **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e o paradigma intervencionista do Estado brasileiro**. In: XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - CE, 2023, Fortaleza. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza – CE. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 128-147. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/3xcq0sr4/E42WjegZ1RIIHUMx.pdf>. Acesso em: 28/03/2024.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Traduzido em português por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 28/03/2024.

DAVIES, James B.; SANDSTROM, Susanna; SHORROCKS, Anthony; e WOLFF, Edward N.. **“The world distribution of household wealth”**, Documento para Discussão n. 2008/03, World Institute for Development Economics Research, Universidade das Nações Unidas, fev. 2008.

JOBIM, Marco Félix; STEFFENS, Luana. **A judicialização das políticas públicas durante a pandemia da Covid-19 e os processos estruturais**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4 ed. ver. atual. e ampl – São Paulo: Juspodivm, 2022.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Tradução: Walter Stonner. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Coleção Clássicos do Direito. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LAZZARINI, Sérgio G. **Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LEITE SAMPAIO, José Adércio. **A Constituição reinventada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LEITE, Wendy Luiza Passos; SILVA, Juvêncio Borge. **O Processo Estrutural como Instrumento de Efetivação de Políticas Públicas**. Revista Cuadernos de Educación Y Desarrollo, v. 16, n. 6, p. 01-26, 2024.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila; PAULA, João Antônio (Org). **Adeus ao Desenvolvimento: A Opção do Governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Milena Petters; BURCKHART, Thiago. **Desafios do Constitucionalismo no Século XXI: A Soberania Alimentar como Garantia Constitucional do Direito Fundamental à Alimentação**. Revista Paradigma, a. XXVII, v. 31, n. 1, p. 109-128. Ribeirão Preto, 2022.

MILL, John Stuart. **“Of the stationary State”**, in Principles of Political Economy With Some of their Applications to Social Philosophy, J.W. Parker, livro 4, cap. 6., 1848

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo/SP: Martins Fontes, 2000.

NERY, Carmen. **Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos**. IBGE. Agência IBGE Notícias. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 29/03/2024.

NEVES, Marcelo. Teoria do direito na modernidade tardia. In: **Direito e Democracia**. Kátie Arguello (org.). Florianópolis: Letras Contemporânea, 1996.

OLIVEIRA, José Ivo de Aguiar. **A Teoria da reserva do possível e sua aplicação no Brasil**. RevistaFT, Ciências Humanas, Ciências Jurídicas, Ed. 120, março 2023. Registro DOI: 10.5281/zenodo.7734992. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-teoria-da-reserva-do-possivel-e-sua-aplicacao-no-brasil/>, acesso em: 23/02/2024.

ONU (Organização das Nações Unidas). Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br>. Acesso em: 28/03/2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 22/03/2024.

PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em: 28/03/2024.

PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas). **Desenvolvimento Humano – Relatório de 2021/2022 - Tempos incertos, vidas instáveis: moldando o nosso futuro num mundo em transformação**. 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 28/03/2024.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**; Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Edição Digital Disponível em: https://www.academia.edu/9319589/O_Capital_no_Seculo_XXI_Thomas_Piketty. Acesso em: 04/01/2024

REISMAN, Leonardo; TONI, Jackson de. **A formação do Estado Brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas**. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Orgs.). Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RORTY, Richard. **Achieving Our Country**. Harvard University Press, 1998.

ROSA, Wendell Luís; SILVA, Juvêncio Borges. **Direito ao Reconhecimento: As Ações Afirmativas e o Ativismo Judicial Como Instrumentos de Concretização de Direitos**. Revista Paradigma, a. XXVII, v. 31, n. 1, p. 240-268. Ribeirão Preto/SP: jan-abr, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2643/1893>. Acesso em: 28/03/2024.

SALDANHA, Nelson. **O Jardim e a Praça**. São Paulo: Edusp, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Poderá o direito ser emancipatório?** Revista Crítica de Ciências Sociais, 65, p. 3 – 76 Maio 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia dos saberes**. Revista Novos Estudos 79, p. 71-94, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Descolonizar: abrindo a história do presente**. Tradução de Luis Reyes Gil. Belo Horizonte: Autêntica Editora. São Paulo: Boitempo, 2022.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S. M. C. d. **Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do bolsa escola, bolsa alimentação e cartão alimentação**. Ciência & Saúde Coletiva, SciELO Brasil, v. 16, p. 1821–1834, 2011.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1992.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **A idéia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Juvêncio Borges; JUCATELLI, João Paulo. **Judicialização da saúde, ativismo judicial e o consequente desequilíbrio do orçamento público**. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 1, 2017, p. 98-115.

SILVA, Juvêncio Borges; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. **Cidadania: Uma Leitura a partir do sistema escravista e suas implicações na (De)Formação das Práticas Republicanas no Brasil**. Revista Direitos e Garantias Fundamentais, v. 19, n. 1, p.13-54. Vitória: jan/abr, 2018.

SILVA, Juvêncio Borges; APPROBATO, Ana Patrícia Ribeiro; ALVES, Felipe Freitas de Araújo. **O Ativismo Judicial no Brasil: uma análise dos limites impostos pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro e pela Constituição Federal**. Revista *Húmus*, v. 10, num. 29, p. 311-331, 2020.

SILVA, Juvêncio Borges. **Cidadania Líquida: Obstáculos e Desafios à Efetivação de Direitos na Modernidade Líquida**. In: Os ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as perspectivas da cidadania: investigações jurídicas em comemoração do aniversário de 30 anos do Programa de Pós-Graduação em Direito e de 60 anos da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - UNESP. (Org.) José Duarte Neto. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023.

SILVA, Natália Andrade Machado. **Programa Bolsa Família: Impactos e desafios no enfrentamento à pobreza no Brasil**. Universidade Federal Fluminense (UFF). 2014, p. 64. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/5222/1/TCC%20NAT%C3%81LIA.pdf>. Acesso em: 28/11/2023.

SILVEIRA, A. M. **Redistribuição de renda**. Revista Brasileira de Economia, p. 3–15, 1975.

SOARES, L. d. A. S. **Transferências de renda: modalidades e finalidades**. Mar. 2010. Disponível em:
<<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/luisaazevedoTransferenciasderendanoBrasil.pdf>>. Acesso em: 28/11/2023

STANDING, Guy. **Battling Eight Giants: Basic Income Now**. London: I.B. Tauris, 2020.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Ativismo Judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política**. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100002>. Acesso em: 13/03/2024.

UNFPA. (Fundo de População das Nações Unidas). **Fecundidade e Dinâmica da População Brasileira**. Brasília, dezembro 2018. ISBN 978-85-98579-20-7. Disponível em: [swop_brasil_web.pdf \(unfpa.org\)](http://swop_brasil_web.pdf(unfpa.org)). https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf. Acesso em: 28/03/2024.

VAN PARIJS, Philippe. **Why Surfers Should be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income**. *Philosophy & Public Affairs*. [s.l.], v. 20, n. 2, p. 101-131, 1991. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2265291>>. Acesso em: 28 mar. 2024.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

VIEIRA, C. A.; COSTA, F. L.; BARBOSA, L. O. **O "jeitinho" brasileiro como um recurso de poder**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, abr/jul 1982. 5-31. Disponível em: <periodicos.fgv.br/rap/article/view/11440>. Acesso em: 14 mar. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. *Revista de Processo*. vol. 284/2018. p. 333 - 369. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS – WDI. Data Bank – Banco Mundial – 2004. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/FS>. Acesso em: 30/12/2023

WORLD INEQUALITY LAB. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. **World Inequality Report 2022**, World Inequality Lab wir2022.wid.world. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/download>. Acesso em: 15/01/2024.

WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH. James B. Davies, Susanna Sandstrom, Anthony Shorrocks e Edward N. Wolff, “**The world distribution of household wealth**”, Documento para Discussão n. 2008/03, World Institute for Development Economics Research, Universidade das Nações Unidas, fev. 2008.