

A TRADICIONAL CONCEPÇÃO DE POBREZA E A DEMOCRACIA, A LIBERDADE E A IGUALDADE COMO FUNDAMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Tainah Simões Sales¹

Resumo: O presente artigo visa à análise das tradicionais concepções de pobreza e de desenvolvimento social, baseadas tão somente em critérios monetários, bem como da necessidade de alterá-las, uma vez que não há a consideração de fatores importantes como a aferição das necessidades, das liberdades e das oportunidades dos indivíduos. Numa perspectiva sociológica e humanista, verifica-se que os direitos fundamentais, sobretudo os direitos à democracia, liberdade e igualdade, são os pilares do desenvolvimento e, por isso, urge que o Estado crie e efetive políticas públicas visando à sua garantia. Estudou-se a teoria dos direitos fundamentais, a atual concepção de pobreza e os programas assistenciais e compensatórios no Brasil, mediante pesquisa bibliográfica e documental. Necessita-se refletir e discutir sobre a temática a fim de que soluções alternativas rumo ao desenvolvimento sejam encontradas. Eis a proposta deste trabalho.

Palavras-chave: Pobreza. Desenvolvimento social. Políticas públicas. Direitos fundamentais. Programas assistenciais.

¹ Atualmente é Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), com Bolsa de Pesquisa financiada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), membro pesquisadora do Centro de Estudos de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFC (CEDIC), na condição de colaboradora-convidada da linha de pesquisa Constitucionalização das Relações Privadas, membro pesquisadora do Grupo de Pesquisa intitulado Democracia e Finanças Públicas e membro pesquisadora do Grupo de Pesquisa intitulado UNASUL. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza. Advogada.

Abstract: This article aims to analyze the traditional conceptions of poverty and social development, based merely on monetary standard, as well as the need to change them, since there is no consideration of important factors such as individual's freedoms and opportunities. In sociological and humanistic perspective, it is clear that the fundamental rights, especially the rights to democracy, freedom and equality are the pillars of development and, therefore, the State must create public policies aiming your warranty. We studied the theory of fundamental rights, the current conception of poverty, welfare programs and compensatory programs in Brazil. We need to discuss this so that alternative solutions can be found. This is the purpose of this work.

Keywords: Poverty. Social development. Public policies. Fundamental rights. Welfare programs.

INTRODUÇÃO



Após o período de Ditadura Militar, no Brasil, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, com a adoção do regime democrático. A Lei Maior tornou-se conhecida como “Constituição cidadã”, tendo em vista a positivação de diversos direitos, princípios e garantias fundamentais, explícitas ou implícitas em seu texto.

Dentre os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, destaca-se o direito à democracia, permitindo que o cidadão possa contribuir, efetivamente, com a vida política local e nacional, mediante a fiscalização das ações públicas, a liberdade de se expressar, a escolha dos representantes e a possibilidade de articulação e manifestação popular em prol do interesse social.

Intrínsecamente relacionados ao conceito e aos fundamentos da democracia estão a liberdade e a igualdade. “Não é possível à democracia suprimir a liberdade e a igualdade sem, contudo, deixar ela própria de ser democracia”². A liberdade permite a possibilidade de o indivíduo escolher a vida que quer levar, de acordo com suas próprias convicções. Permite a transformação em realidade daquilo que pensa ser possível.

Para Arnaldo Vasconcelos³, a liberdade foi o princípio de tudo e é pressuposto para a formação do Direito e da democracia. A vida social tornou-se viável mediante a efetivação das liberdades. Já a igualdade configura-se na equidade quanto às oportunidades. Todos os indivíduos possuem igual valor, devendo o Estado preocupar-se em conferir iguais oportunidades a todos os cidadãos. Admitem-se as diferenças, mas desde que essas decorram das consequências de suas próprias escolhas.

Os direitos à democracia, à liberdade e à igualdade são pressupostos para o desenvolvimento social, são seus fundamentos. O desenvolvimento só é possível mediante a elevação da condição do sujeito, que deve ser agente das mudanças sociais, proporcionando melhores resultados na vida do indivíduo e da coletividade.

Ressalte-se que, para implementar efetivas políticas para o desenvolvimento social e econômico, urge que seja alterada a tradicional concepção de pobreza, baseada somente nos critérios monetários, considerando os indivíduos apenas em termos estatísticos e como sujeitos merecedores de renda assistencial complementar. Isso porque os estudos baseados em renda não abordam elementos importantes, como as liberdades, as necessidades e as oportunidades dos indivíduos.

As políticas públicas devem objetivar não somente a melhoria do nível de renda da população, mas a melhoria da qua-

² MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 158.

³ VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito, humanismo e democracia*. São Paulo: Malheiros, 2008.

lidade do ensino, da moradia, da saúde e de outros direitos sociais básicos. Assim, importa discutir tais questões, elaborar soluções possíveis e exigir do Poder Público as implementações cabíveis, com a modificação do critério adotado para verificar a pobreza no país.

Trata-se de tema atual, polêmico e urgente. A pobreza e a desigualdade social assolam a população brasileira. A justificativa maior da presente pesquisa encontra-se na necessidade de se buscar caminhos alternativos rumo ao desenvolvimento. Deve haver a conscientização da população e do Governo no sentido de que a pobreza abrange diversos outros elementos, além da do critério monetário, que não estão sendo considerados atualmente. Necessita-se, assim, da efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo da democracia, da liberdade e da igualdade, e da alteração das concepções tradicionais acerca da pobreza e do desenvolvimento.

No presente artigo, analisar-se-á a Teoria dos Direitos Fundamentais, sob o enfoque da democracia, da liberdade e da igualdade, bem como as atuais concepções de pobreza e de desenvolvimento, mediante estudos sobre os programas compensatórios no Brasil, sobretudo o Programa Bolsa Família, que consiste no maior programa de transferência de renda direta do país em relação ao número de beneficiários, que hoje ultrapassa a marca de 13 milhões⁴.

1 A TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A ideia de um Estado Liberal, após a queda dos regimes absolutistas, pautou-se na visão de que o interesse geral resultava espontaneamente da soma dos interesses pessoais. Outrossim, primou-se pela intervenção mínima do Estado na economia e pela concepção do constitucionalismo clássico, no qual a

⁴ BOLSA Família. *Ministério do desenvolvimento social e combate à fome*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 nov. 2011.

Constituição deveria prever, tão somente, as limitações dos poderes do Estado.

A Revolução Francesa de 1789 exprimiu, como lema, três princípios que albergavam todos os direitos fundamentais, quais sejam: liberdade, igualdade e fraternidade, que passaram a se manifestar, na ordem jurídica, mediante três gerações sucessivas, com base nos postulados revolucionários. Karal Vassak, estudioso tcheco, foi o precursor da teoria dos direitos fundamentais, associando os princípios da Revolução Francesa aos direitos fundamentais em 1979.⁵

De acordo com a teoria dos direitos fundamentais, a partir do surgimento do Estado Liberal, originam-se, então, os chamados direitos fundamentais de primeira geração. Trata-se dos direitos civis e políticos. São direitos com *status* negativo, posto que existem para limitar a atuação do Estado, baseados na não intervenção. Constituem garantias para os indivíduos em face da atuação do Poder Público. A liberdade, então, é o principal elemento dos direitos fundamentais de primeira geração.⁶

Os direitos de segunda geração, por sua vez, baseiam-se na igualdade. Surgiram a partir do advento do Estado Social, no século XX, e englobam os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos. Possuem *status* positivo, tendo em vista que são direitos que demandam ações do Estado.

A fraternidade comporta os direitos fundamentais de terceira geração, quais sejam: os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à propriedade e o direito sobre o patrimônio comum da humanidade. Paulo Bonavides critica, posteriormente, a inclusão do direito à paz nessa geração, propondo, assim, que este faça parte da quinta geração de direitos funda-

⁵ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos fundamentais e Justiça*, Porto Alegre, n. 3, abr-jun. 2008, p. 83.

⁶ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos fundamentais e Justiça*, Porto Alegre, n. 3, abr-jun. 2008, p. 517.

mentais.⁷

Em razão da globalização e do neoliberalismo crescentes no fim do século XX, que interferem na esfera normativa e na sociedade, surgem os direitos fundamentais de quarta geração, albergando os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

Deve-se salientar que os direitos fundamentais possuem a característica da interdependência, no sentido de que se completam e subsistem concomitantemente. Assim, o sentido de “geração” poderia ser substituído por “dimensão”, se a concepção do primeiro for indicada como a caducidade dos direitos das gerações antecedentes, de acordo com uma ordem cronológica.⁸

Verifica-se que a ordem democrática pressupõe a efetivação de direitos fundamentais, sobretudo da liberdade e da igualdade, seja essa formal, perante a lei, ou material, referente às oportunidades⁹. A seguir, serão realizados estudos sobre os três direitos fundamentais (democracia, igualdade e liberdade) cuja efetivação é imprescindível para que seja possível falar em desenvolvimento social e humano.

1.1 DEMOCRACIA

⁷ BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos fundamentais e Justiça*, Porto Alegre, n. 3, abr-jun. 2008, p. 85.

⁸ GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003, p. 47.

⁹ “Os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício dos direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do *status* político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetros de legitimidade”. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 62.

Estudos demonstram que a democracia surgiu na Grécia, há 2.500 (dois mil e quinhentos) anos, aproximadamente. O termo democracia origina-se de “demokratia”, que significa “governo do povo”. A democracia pode ser definida como governo dos mais, dos muitos, em contraste com o governo de uns poucos¹⁰. A partir dessa ideia nasceu, em Atenas, um governo onde os cidadãos participavam diretamente das decisões políticas, nas chamadas assembleias.

Trata-se da democracia direta ou democracia de assembleia. A principal característica dessa forma de exercício democrático é o fato de que os cidadãos participam diretamente das discussões políticas, sem a eleição de representantes. Embora o conceito de cidadão não albergasse toda a população local, excluindo, por exemplo, as mulheres e os escravos, a democracia direta era exercida a partir de discussões amplas nas assembleias, sem candidatos eleitos para representar os interesses da maioria.

Ao longo dos anos, outros modelos surgiram. A democracia representativa, por exemplo, pressupõe representantes eleitos pelo povo, que deverão governar em prol do bem comum. Para cientistas políticos, o tamanho do território e o número de cidadãos que habitam o local apresentam ampla influência na escolha de uma sociedade democrática do modo direto ou representativo¹¹.

Robert Dahl¹² expõe uma série de problemas existentes numa democracia de assembleia, como a diminuição da oportunidade de participação numa sociedade com número elevado de cidadãos; o número máximo de indivíduos que exerceriam a

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 31.

¹¹ DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 105.

¹² DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009, p. 121.

oratória em cada reunião é pequeno, o que acarretaria, para os que votaram, a consequente representação dos outros cidadãos.

Diversas teorias foram elaboradas para tentar explicar os modelos de exercício democrático existentes. O modelo conhecido como “competitivo elitista”, criado por Joseph Schumpeter¹³, expõe que a democracia é um “arranjo institucional capaz de produzir decisões necessárias à reprodução social e econômica nas condições de uma sociedade pós-tradicional”¹⁴.

No sistema schumpeteriano, os participantes são os membros da elite política. O papel do cidadão comum é não apenas diminuído, mas também frequentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão “pública” regular¹⁵.

O modelo “pluralista”, exposto por Robert Dahl¹⁶, surge como uma crítica ao “competitivo elitista” e afirma que “o problema está em desvendar a lógica da distribuição do poder na lógica democrática ocidental”¹⁷. O cerne da questão está na concepção do poder. Nesse sistema, a democracia existe a partir da competição entre diversos grupos de interesses, como sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, religiosos, entre outros.

O terceiro modelo, conhecido como “legal”, radicaliza a defesa das liberdades negativas, que devem ser impostas em

¹³ Para o Joseph Schumpeter, a democracia não é um fim em si mesmo. Trata-se da luta entre lideranças partidárias rivais, disputando o governo. SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, p. 336.

¹⁴ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: Uma introdução. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Org). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p. 31.

¹⁵ HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1995, p. 184.

¹⁶ DAHL, Robert. *Poliarquia*. Tradução por Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997, p. 44.

¹⁷ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: Uma introdução. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Org). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p. 32.

face de quaisquer conflitos de princípios. Trata-se da defesa do Estado Mínimo, do liberalismo, do *laissez-faire*.¹⁸

Já o sistema “participativo”, teoricamente conhecido como “nova esquerda”, fortemente defendido durante a década de 1960, surgindo como contraposição à visão “legal”, expõe que os governos representativos são apenas o modo de realização da vontade dos cidadãos e nunca uma divisão entre Estado e sociedade. A corrente, inspirada em Jean-Jacques Rousseau, enfatiza a ideia de um contrato social instituindo um único corpo político¹⁹.

O quinto modelo, conhecido como “deliberativo”, exalta a participação entre iguais, ou seja, somente seriam válidas as normas elaboradas pelas pessoas que serão atingidas por ela. Assim, os cidadãos possuem o direito de argumentar, questionar e opinar igualmente, em Assembleias realizadas especialmente para esses tipos de discussões, ressaltando o modelo das antigas *polis* gregas²⁰.

Ressalta-se a influência de Jürgen Habermas e a sua proposta de democracia procedimental, considerando os modelos

¹⁸ “A democracia não é um fim em si mesmo; ela é antes um meio, ‘um instrumento útil’ para salvaguardar o mais alto fim político: a liberdade. As restrições, enquanto tais [...], têm de ser impostas sobre as operações da democracia; governos democráticos deveriam aceitar limites no alcance legítimo de suas atividades. O escopo legislativo do governo é e tem que ser restringido pelo império da lei”. HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1995, p. 249.

¹⁹ A partir da visão rousseauiana, desconfia-se de todas as teorias democráticas baseadas na “agregação de vontades” e na competição entre líderes. Posto que não são capazes de albergar a “vontade geral”, mas tão somente a “vontade de todos”. Para Rousseau, “Há muita diferença entre a vontade de todos e vontade geral; esta olha apenas o interesse comum, a outra olha o interesse privado e é só uma soma de vontades particulares; mas ao retirar dessas vontades os mais e os menos que aí se introduzem, a soma das diferenças é a vontade geral”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a Economia Política e do contrato social*. Tradução por Maria Constança Peres Pisarra. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 90.

²⁰ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: Uma introdução. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Org). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004, p. 34.

normativos de democracia “republicano” e “liberal”:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito.²¹

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada após o período da Ditadura Militar, sendo então conhecida como “Constituição cidadã”, contemplando características do exercício da democracia representativa e da democracia participativa, mediante iniciativa popular, referendo e plebiscito.

Ressalte-se que a democracia e a efetivação dos direitos políticos são instrumentos para a cobrança de ações públicas e para chamar a atenção dos governantes sobre os problemas e as necessidades existentes. “A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos podem realmente fazer a diferença.”²²

Eis a importância da democracia com fundamento para o desenvolvimento. Destaca-se, nessa perspectiva, o papel dos partidos de oposição como forma de fomentar as discussões, as cobranças e como forma de impulsionar o governo para a criação de políticas públicas eficazes para a melhoria da qualidade de vida da população.

A democracia é fundamento para o desenvolvimento. Por sua vez, não existem elementos que comprovem que o autorita-

²¹ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995, p. 47.

²² SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 199.

rismo também proporciona desenvolvimento. Os exemplos da China e da Coréia do Sul não podem ser analisados somente sob a perspectiva de que lá existem governos autoritários e houve desenvolvimento econômico. Devem ser analisadas as causas para o crescimento, aliadas a políticas de alfabetização e educação, reforma agrária, entre outras.²³

Destaca-se a relação intrínseca entre democracia e outros direitos fundamentais. Norberto Bobbio²⁴ associa a democracia aos direitos do homem e à paz: “sem direitos do homem, reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.”

Não se pode deixar de associar a democracia aos direitos fundamentais à igualdade e à liberdade, uma vez que são pressupostos do primeiro. Para George Marmelstein²⁵, “o princípio democrático exige, antes de tudo, que as decisões coletivas dediquem a todos os membros da comunidade, enquanto seres humanos, a mesma consideração e o mesmo respeito”. Trata-se da igualdade. Quanto à liberdade, essa é vislumbrada a partir da oportunidade de o indivíduo se expressar, articular, fiscalizar e cobrar, tornando realidade aquilo que se tem como possível.

1.2 LIBERDADE

O liberalismo clássico iniciou-se na Inglaterra, a partir da obra de Adam Smith²⁶ intitulada “A Riqueza das Nações”, em

²³ SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press, 1989, parte três.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 1.

²⁵ MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 274.

²⁶ Adam Smith via a origem das riquezas no trabalho do homem. A eficácia do trabalho quanto ao rendimento era mais importante que a quantidade de trabalho empregado. Se a divisão do trabalho proporcionasse altos rendimentos, era fator de bem-estar para o indivíduo e de riqueza para o país. SMITH, Adam. *A Riqueza das*

1776. A partir da crença no individualismo, seria possível assegurar ao homem o progresso geral. “O indivíduo, na concepção de Smith, é guiado por uma mão invisível para promover um fim que não fazia parte de sua intenção.”²⁷

Robert Malthus²⁸, teórico da doutrina liberal, tornou-se conhecido pelo “Ensaio sobre a população”. Na obra, apresentou a discordância entre o poder de reprodução da espécie humana e a capacidade de produção dos meios de subsistência. Enquanto a população aumenta numa progressão geométrica, os meios de subsistência aumentam de acordo com uma progressão aritmética.

Importa destacar o papel de John Stuart Mill na transição da Escola liberal para o Socialismo. O autor foi liberal e democrata, uma vez que considerou a democracia como o desenvolvimento natural e consequente dos princípios liberais. Ressaltou, ainda, a importância da doutrina utilitarista e iniciou uma nova ordem de preocupações, como a busca da “justiça social”.

Jeremy Bentham, por sua vez, tornou-se célebre filósofo utilitarista, formulando o “princípio da utilidade”, segundo o qual “o critério que deve inspirar o bom legislador é o de emanar leis que tenham por efeito a maior felicidade do maior número.”²⁹ Sobre o utilitarismo, ensina Amartya Sen:

os princípios utilitaristas têm por base apenas as utilidades e, embora os incentivos possam de fato ser levados em conta em seu aspecto instrumental, no final a única base considerada apropriada para a avaliação de estados de coisas ou para a avaliação de ações ou regras são as informações sobre

Nações. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

²⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 326.

²⁸ MALTHUS, Robert. *Ensaio sobre a população*. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 283.

²⁹ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 63.

utilidade. (...) Jeremy Benthan define utilidade como prazer, felicidade ou satisfação (...) questões potencialmente importantíssimas como a liberdade substantiva individual não podem influenciar diretamente uma avaliação normativa nessa estrutura utilitarista. Podem ter papel indireto apenas por meio de seus efeitos sobre os números relativos à utilidade (...) Ademais, a estrutura agregativa do utilitarismo não tem interesse na distribuição das utilidades (...) a concentração se dá inteiramente sobre a utilidade total de todos considerados em conjunto.³⁰

No século XX, destacam-se os ensinamentos de Keynes³¹ em sua obra “Teoria do emprego, do juro e da moeda”. Para o autor, a intervenção do Estado deve se dar de maneira mais ou menos permanente, com maior ênfase numa política de manipulação monetária. Assim, seria possível a criação de uma política tributária no qual o imposto seria um elemento ativo na distribuição dos rendimentos e na orientação da atividade econômica.

A partir da análise dos pensamentos dos teóricos acima descritos, percebe-se que o liberalismo clássico sofreu diversas alterações com o passar dos anos. O próprio termo “liberalismo” ganhou diversos significados, de acordo com o momento histórico. Hoje, percebe-se uma certa confirmação da visão clássica: “O liberalismo é a doutrina na qual a conotação positiva cabe ao termo “liberdade”, com a consequência de que uma sociedade é tanto melhor quanto mais extensa é a esfera da liberdade e restrita a do poder.”³²

³⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 81.

³¹ KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego dos juros e do dinheiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

³² BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005, p. 89.

Nesse sentido, a liberdade deve ser ampliada, entretanto não de forma ilimitada. Observa-se a esfera de liberdade desde que não haja danos aos outros indivíduos. Isso porque a liberdade pressupõe a vida em sociedade, já que “sendo a liberdade termo relacional, ninguém pode ser livre sozinho.”³³

Conforme ensina John Stuart Mill³⁴, “o único propósito para o qual o poder pode legitimamente ser exercido sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra sua própria vontade, é impedir que se faça dano a outros.”³⁵

A ampliação das liberdades pode ser verificada na medida em que o indivíduo tem maiores possibilidades de escolher a vida que deseja levar, a partir de suas próprias convicções. Seriam as oportunidades de tornar real aquilo que o indivíduo considera possível e relevante. Ou, ainda, uma liberdade “vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão acredita.”³⁶

Destaca-se, ademais, a vinculação entre os conceitos de liberdade e igualdade e a necessidade de concretizar ambos os direitos:

Ontem, a liberdade impetrava o acréscimo da igualdade; hoje, a igualdade impetra o acréscimo da liberdade, acréscimo material, tudo isso com o objetivo de fazer ambas concretas, tanto a liberdade como a igualdade. Tais acréscimos, conjugadamente, preenchem as lacunas dos dois conceitos e colocam a liberdade e a igualdade no patamar de con-

³³ VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito e força: uma visão pluridimensional da coação jurídica*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 54.

³⁴ MILL, John Stuart. A liberdade. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do direito*. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 364-399, p. 385.

³⁵ John Rawls, nesse mesmo sentido, destaca: “a única razão para restringir as liberdades fundamentais e torná-las menos extensas é que, se isso não fosse feito, interfeririam umas nas outras.” RAWLS, op. cit., p. 77.

³⁶ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 80.

cretude constitucional propriamente dita, que é a concretude normativa a caminho da aplicabilidade imediata, acima, portanto, da retórica programática dos textos constitucionais que correspondem ao período de um Estado social até há pouco meramente doutrinário, impalpável e abstrato³⁷.

Desse modo, a liberdade e a igualdade devem ser efetivamente garantidas, compartilhadas. Não de modo formal, por meio do texto da norma, mas de modo concreto. Trata-se da necessidade de ampliar a capacidade de o indivíduo perceber o que é possível, desejar e tornar real³⁸.

1.3 IGUALDADE

De acordo com Hugo de Brito Machado Segundo³⁹, a igualdade pode ser definida como “a consideração de cada indivíduo como titular do mesmo valor, de modo a que eventuais diferenças entre a posição ou os bens detidos por uns e outros decorram de suas escolhas, como consequências destas.”

Assim, admite-se o princípio de diferença, desde que ela advenha das opções realizadas e de suas consequências. Deve-se primar pela equidade de oportunidades. Em sendo o indivíduo capaz de escolher dentre as possibilidades que lhes são oferecidas, estar-se-á garantindo, tanto a liberdade quanto a igualdade.

Robert Alexy⁴⁰ aponta três tipos de direito que decorrem da igualdade em sentido geral: trata-se dos direitos de igualdade definitivos abstratos, direitos de igualdade definitivos con-

³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 159.

³⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 129.

³⁹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Atlas, 2010, p.134.

⁴⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 429.

cretos e direitos de igualdade *prima facie* abstratos.

Os direitos de igualdade definitivos abstratos refletem a ideia de que o indivíduo deve ser tratado de forma igual, se não houver razão para tratamento diferenciado, e de forma desigual, se houver razões para tanto. Quanto aos definitivos concretos, esses se verificam a partir do momento em que alguém é afetado por uma negação da igualdade ou por uma negação da desigualdade, quando essa se fizer necessária. Seria o direito a “não realização de um tratamento desigual”⁴¹, albergando *status* positivo ou negativo, nessa perspectiva. Os direitos de igualdade *prima facie* abstratos correspondem à igualdade jurídica e à igualdade fática.

A ordem jurídica deve preocupar-se em estabelecer medidas e políticas públicas que pressuponham igual tratamento a todos que serão beneficiados por elas. Isso porque os homens “são absolutamente iguais na partilha da comum dignidade de pessoas, merecendo, portanto, rigorosamente, o mesmo respeito não obstante as diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si.”⁴²

Assim, todas as pessoas possuem o mesmo valor⁴³, de modo que as diferenças devem decorrer de suas escolhas e não de fatores externos a essa realidade.

2 A POBREZA, O DESENVOLVIMENTO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A luta contra a erradicação da pobreza é um desafio presente há muitos anos, e, cada vez mais, políticas públicas vêm sendo criadas nesse sentido, tendo em vista a nova perspectiva

⁴¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 431.

⁴² COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 570.

⁴³ DWORIN, Ronald. *Is democracy possible here?* (principles for a new political debate). Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 96-97.

internacional de efetivação dos direitos humanos.

Entretanto, para que políticas visando à erradicação da pobreza sejam efetivadas e satisfatórias, torna-se essencial compreender e discutir o sentido do termo pobreza. Conforme já exposto anteriormente, o critério utilizado na maioria das pesquisas em nível mundial e nacional para auferir o nível de desenvolvimento de uma localidade ou de uma nação, bem como o grau de pobreza de uma comunidade, é o critério monetário. Trata-se da vinculação da concepção de desenvolvimento e pobreza à renda mensal do indivíduo.

Entretanto, a utilização desse critério, sem considerar outros aspectos importantes, como as liberdades dos indivíduos, as suas necessidades e a capacidade de escolher entre as diversas oportunidades torna o estudo insatisfatório e incompatível com a realidade. É o que afirma Amartya Sen⁴⁴:

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos engenhosos dos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm amplos papéis no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda.

Desse modo, a fim de que os indivíduos sejam efetivamente autores das mudanças sociais, e não apenas expectadores, urge a preocupação do Estado em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas.

⁴⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 77.

Deve-se observar, outrossim, que o desenvolvimento social não decorre, a longo prazo, do desenvolvimento econômico, no sentido de que não depende somente do aumento da renda do indivíduo. Pelo contrário: “O desenvolvimento social parece, na experiência concreta, um processo vital para que possa existir um desenvolvimento econômico sustentado.”⁴⁵

O crescimento econômico depende de investimentos para a melhoria das capacidades das pessoas, sob a perspectiva de uma sociedade democrática. Aumentar a renda sem melhorar aspectos básicos de existência, como saúde, saneamento, educação e moradia pode não caracterizar, na realidade, desenvolvimento a longo prazo⁴⁶.

No Brasil, adotou-se uma política de medidas compensatórias. Trata-se da adoção de diversos programas para “compensar” a miséria, o desemprego e a desigualdade social. A ideia é a urgência de se atender, inicialmente, aos mais necessitados. “A equidade aconselha a não aplicar a mesma solução a situações distintas. Em suma, deve-se ‘dar mais aos que têm menos.’”⁴⁷

O incentivo a tais programas assistenciais e compensatórios decorre do fato de serem medidas imediatas e urgentes, bem como dos custos serem menores que os investimentos para programas de fomento à educação, saúde, saneamento, moradia, entre outros. Além disso, apresentam-se como importantes instrumentos para adquirir votos nas eleições.

Existem críticas no sentido de que, em vez de se preocupar em investir, efetivamente, em melhorias na educação, saúde e previdência social, por exemplo, são criados programas

⁴⁵ KLIKSBURG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

⁴⁶ SEN, Amartya. Development thinking at the beginning of 21st Century. In: BID. *Development thinking and practice conference*, Washington, set. 1996.

⁴⁷ COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 30.

como o Bolsa Família, que visam a transferência direta de renda para indivíduos considerados, por critérios monetários, pobres ou extremamente pobres.

Ressalte-se que as primeiras discussões sobre a renda mínima, no país, ocorreram na década de 1970, entretanto, foi somente a partir de 1991 que houve um projeto de lei para efetivar política nesse sentido. O projeto objetivava a criação de um imposto negativo, que beneficiaria pessoas acima de 25 anos que possuíam renda inferior a um determinado patamar, que, à época, correspondia a 2,5 salários mínimos⁴⁸.

Outros programas foram criados, relacionando a possibilidade de percepção de renda complementar à exigência de escolarização dos dependentes, em municípios como Ribeirão Preto e Distrito Federal, em 1995. No âmbito nacional, houve a elaboração de diversos projetos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, incluindo, além do benefício monetário e a necessidade de matrícula escolar, incentivos para a retirada da criança das atividades laborais, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

O Programa Fome Zero, criado pelo Governo Federal em 2003, albergou diversas outras iniciativas, com o objetivo de efetivar o direito à alimentação, sem o foco na renda do indivíduo. Entretanto, o Programa Fome Zero foi bastante criticado e não apresentou resultados satisfatórios. O modelo de transferência de renda pareceu, para os estudiosos, mais eficaz e mais econômico que o modelo adotado pelo referido Programa.

Assim, em 9 de janeiro de 2004 criou-se o Programa Bolsa Família, no âmbito do Governo Federal, mediante a lei ordinária nº 10.836/04, regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04, estabelecendo a transferência de renda de acordo com certas condições previstas na legislação, como o número de filhos, a

⁴⁸ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. *Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

condição de matrícula em escolas, entre outros. Atualmente, o Programa beneficia mais de 13 milhões⁴⁹.

Para o Programa Bolsa Família, pessoas extremamente pobres são aquelas que sobrevivem com renda mensal de até R\$70,00 (setenta reais) e pessoas pobres são as que auferem até R\$140,00 (cento e quarenta reais) mensais.

Ao dia 16 de novembro de 2011, foi divulgado o resultado das pesquisas do Censo demográfico 2010. Constatou-se que 6,3% da população brasileira vivem com renda mensal de até R\$70,00 e que o percentual de indivíduos considerados pobres concentra-se nos Municípios de médio porte, ou seja, com 10 (dez) mil a 15 (quinze) mil habitantes⁵⁰.

A partir de tal quadro, observa-se que, para fins de análise da pobreza nacional, não são verificados fatores importantes, como as necessidades, as oportunidades (ou a ausência dessas), a cultura, os direitos e as liberdades desses indivíduos.

Os índices para aferição de pobreza baseiam-se somente em renda, apresentando, muitas vezes, resultados equivocados ou incompletos. Não significa dizer, porém, que o critério monetário não é importante. Apenas busca-se ampliar a concepção atual, posto que insuficiente. De acordo com Amartya Sen⁵¹, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.”

A pobreza é fenômeno multifacetado, devendo ser anali-

⁴⁹ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. *Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?* Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

⁵⁰ INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 17 nov. 2011.

⁵¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 120.

sada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades. A partir dessa concepção, o Governo poderá elaborar políticas públicas no sentido de, efetivamente, contribuir para a diminuição da desigualdade social e para o fortalecimento do exercício da cidadania, em vez de preocupar-se, somente, com o aumento de renda da população.

Ademais, é importante destacar que programas de renda complementar como o Bolsa Família não devem ser implementados em caráter permanente, pois podem acarretar a acomodação dos indivíduos, ou seja, a conformação com a sua condição social, tendo em vista que tais programas não a alteram substancialmente. Conforme já exposto, não deve ser negada a importância de políticas públicas assistenciais, apenas admite-se que, em caráter transitório, elas efetivamente contribuiriam para o fim a que se propõem. Em sendo implementadas em caráter permanente, pode ocorrer a desvirtuação dos objetivos dos programas, acarretando estagnação ou até mesmo retrocesso social.

Ademais, ações governamentais que visam melhorias na educação, no sistema público de saúde e no saneamento básico, por exemplo, são fundamentais e muito mais eficazes para a diminuição da pobreza no país – sendo essa analisada mediante concepção ampla, que alberga a privação não só de renda, mas, principalmente, de oportunidades. O que se propõe é que, além do aumento de renda, sejam considerados outros fatores, como os já mencionados, para aferição do desenvolvimento e da pobreza e para a promoção de políticas públicas satisfatórias.

Por fim, o critério monetário para auferir quem possui necessidade de assistência do programa não é o mais indicado, tendo em vista que não considera outros elementos fundamentais, como as suas necessidades e peculiaridades e a garantia de direitos básicos como a democracia, a liberdade e igualdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da presente pesquisa, foi possível concluir o seguinte:

1. O critério monetário não é suficiente para auferir o nível de desenvolvimento social. Muito embora seja o elemento mais utilizado pelos Estados, inclusive pelo Brasil, verifica-se a sua incompletude. Não se pretende afirmar que o valor da renda percebida não é importante e, sim, que esse não se configura como o único critério. Deve-se levar em consideração as liberdades dos indivíduos, bem como suas necessidades, peculiaridades e oportunidades.

2. O desenvolvimento social engloba elementos importantes, como os direitos fundamentais à liberdade, direito de primeira dimensão; à igualdade, direito de segunda geração; e à democracia, direito de quarta geração⁵².

3. A liberdade verifica-se a partir da possibilidade de o indivíduo escolher a vida que deseja levar, de acordo com suas próprias razões. Consiste em meio e fim para o desenvolvimento⁵³. A igualdade, por sua vez, consiste na igualdade material, de oportunidades, admitindo-se a diferença entre as pessoas, desde que essa decorra das suas escolhas. A democracia consiste na possibilidade de participação política e social, apresentando-se não só no momento das eleições, mas no direito de expressar opiniões, cobrar políticas públicas e ser efetivo autor das mudanças sociais.

4. Os benefícios advindos dos programas assistenciais e compensatórios promovidos pelo Governo Federal, como é o caso do Programa Bolsa Família, não alteram, substancialmente, a condição de pobreza do indivíduo, tendo em vista contribuir com apenas um dos fatores necessários para se caracterizar o desenvolvimento social, qual seja, a renda. Sem a implemen-

⁵² BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 516.

⁵³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 10.

tação de políticas públicas que visam à melhoria da saúde e educação, por exemplo, não se torna viável a efetivação do desenvolvimento.

5. A modificação da compreensão de desenvolvimento e pobreza constitui passo inicial e fundamental para que sejam efetivadas mudanças sociais e garantidos os direitos constitucionais. Discussões sobre o assunto necessitam ser fomentadas para que soluções sejam encontradas e para que seja possível falar em efetiva transformação social da realidade.



REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- _____. *A Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOLSA Família. *Ministério do desenvolvimento social e combate à fome*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 nov. 2011.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- _____. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos fundamentais e Justiça*, Porto Alegre, n. 3, abr-jun. 2008.
- BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. *Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?* Disponível em:

- <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 570.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. Tradução por Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- DWORKIN, Ronald. *Is democracy possible here? (principles for a new political debate)*. Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 96-97.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo Constitucional e Direitos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995.
- HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- INDICADORES Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Brasília, 16 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1>. Acesso em: 17 nov. 2011.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego dos juros e do dinheiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Atlas, 2010.

- MALTHUS, Robert. *Ensaio sobre a população*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2008
- MILL, John Stuart. A liberdade. In: MORRIS, Clarence (Org.). *Os grandes filósofos do direito*. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 364-399.
- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: Uma introdução. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Org). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a Economia Política e do contrato social*. Tradução por Maria Constança Peres Pisarra. Petrópolis: Vozes, 1995.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. Development thinking at the beginning of 21st Century. In: BID. *Development thinking and practice conference*, Washington, set. 1996.
- _____; DRÈZE, Jean. *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press, 1989, parte três.
- SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- VASCONCELOS, Arnaldo. *Direito, humanismo e democracia*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Direito e força: uma visão pluridimensional da coação jurídica*. São Paulo: Dialética, 2001.