

**FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA**

**TAIANA MARIA MACIEL**

**REFLEXÕES SOCIOLOGICAS E JURÍDICAS SOBRE A INCLUSÃO  
SOCIAL**

Lisboa

2015

**TAIANA MARIA MACIEL**

**REFLEXÕES SOCIOLOGICAS E JURÍDICAS SOBRE A INCLUSÃO  
SOCIAL**

Dissertação de mestrado em Direitos Fundamentais, no âmbito do curso de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Doutor David Duarte.

Lisboa

2015

It is not the critic who counts; not the man who points out how the strong man stumbles, or where the doer of deeds could have done them better. The credit belongs to the man who is actually in the arena, whose face is marred by dust and sweat and blood; who strives valiantly; who errs, who comes short again and again, because there is no effort without error and shortcoming; but who does actually strive to do the deeds; who knows great enthusiasms, the great devotions; who spends himself in a worthy cause; who at the best knows in the end the triumph of high achievement, and who at the worst, if he fails, at least fails while daring greatly, so that his place shall never be with those cold and timid souls who neither know victory nor defeat.

Excerpt from the speech "Citizenship In A Republic" delivered at the Sorbonne, in Paris, France on 23 April, 1910. Theodore Roosevelt.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho não seria possível sem a colaboração direta e indireta de algumas pessoas. Quero agradecer, de forma generalizada, a todos que contribuíram de alguma maneira para que este trabalho se concluísse.

Agradeço ao meu orientador, professor Doutor David Duarte, que acreditou em meu projeto e aceitou a orientação. Agradeço, ainda, pela gentileza e maestria sempre presentes.

Agradeço aos meus pais pelo irrestrito apoio e aos meus amigos pela paciência.

E, especialmente, agradeço à Lisboa, cidade encantadora, que me acolheu e me proporcionou momentos de muita felicidade e aprendizado.

## RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar aspectos sociais e jurídicos da inclusão social. Para tanto, torna-se necessário um exame sobre a pobreza, desigualdades e exclusão social. A segunda parte do trabalho trata de dois princípios basilares do Estado brasileiro, o da dignidade da pessoa humana e o da igualdade. Para depois abordar uma análise das medidas e ações de intervenção social e a necessidade de inclusão social de uma grande parcela da população que vive à margem das condições e garantias fundamentais que deveriam ser proporcionadas a todos.

**Palavras-chave:** pobreza, desigualdade, exclusão social, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da igualdade, direitos fundamentais, inclusão social.

## **ABSTRACT**

The aim of this work is to analyze social and juridical aspects of the social inclusion. In order to do so, it's necessary to look closely to poverty, inequality and social exclusion. The second part of this work is about two basic principles of the Brazilian State, the principle of the dignity of the human person and the principle of equality. After that we will analyze the measures and actions of social intervention and the real need of social inclusion of a large portion of the population that live on the margins of the conditions and guarantees that should be provided to all.

**Keywords:** poverty, inequality, social exclusion, principle of human dignity, fundamental rights, social inclusion.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2. ASPECTOS SOCIAIS.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 POBREZA.....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Domínios em que se verificam a pobreza.....	15
2.1.2 Erradicação da pobreza.....	16
2.1.3 Pobreza no Brasil.....	18
<b>2.2 DESIGUALDADE SOCIAL.....</b>	<b>19</b>
2.2.1 Diferenças no Brasil.....	24
2.2.2 Estratificação Social.....	25
2.2.3 Economia, desenvolvimento e distribuição de renda.....	26
2.2.4 Evolução da desigualdade no Brasil.....	28
<b>2.3 EXCLUSÃO SOCIAL.....</b>	<b>29</b>
2.3.1 Fatores de exclusão social.....	32
<b>2.4 REFLEXÕES PARA INTERVENÇÃO.....</b>	<b>35</b>
<b>3. INCLUSÃO SOCIAL.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS: BREVES CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>41</b>
3.1.1 Cidadania: base dos Direitos Fundamentais.....	44
<b>3.2 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....</b>	<b>55</b>
3.3.1 Igualdade formal e igualdade material.....	63
3.3.2 Igualdade e proporcionalidade.....	64
3.3.3 Diferenciações lícitas.....	70
3.3.4 Igualdade de oportunidades.....	72
<b>3.4 NORMAS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>74</b>
3.4.1 Eficácia das normas constitucionais.....	76
3.4.2 Inconstitucionalidade por omissão.....	78
<b>3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>79</b>
3.5.1 Educação e programas de inclusão social.....	83
3.5.2 Lei orgânica da assistência social – LOAS.....	86
3.5.3 Bolsa família.....	87
3.5.4 Projeto Família Curitibana.....	91
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>93</b>

## 1. INTRODUCAO

O presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre alguns aspectos, no âmbito sociológico e jurídico, do estudo do tema da inclusão social.

Visando alcançar esse objetivo, servindo como base introdutória ao tema do trabalho, torna-se necessário o estudo sociológico da sociedade, suas desigualdades e a análise da distribuição de rendas no Brasil, ainda que de maneira breve.

Este trabalho objetiva descrever a situação atual e a evolução da magnitude da pobreza e da desigualdade no Brasil, para tanto utiliza-se da análise de dados de pesquisas oficiais brasileiras, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A relevância do tema escolhido manifesta-se na dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal. Assim como é um dos objetivos da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, previsão dada pelo art. 3º, III.

O trabalho está organizado em duas partes. A primeira visa conceituar, mensurar e analisar a evolução da pobreza, desigualdades e exclusões social, ao longo dos anos, no Brasil. Além de descrever a estrutura da distribuição de renda entre as famílias brasileiras. A segunda parte tem por objetivo uma análise jurídica da inclusão social, examinando dois princípios basilares da República Federativa do Brasil: o princípio da dignidade humana e o princípio da igualdade e seus desdobramentos. Em conclusão, destacamos que as políticas públicas de redistribuição de renda, para o combate da pobreza são necessárias para permitir a redução das desigualdades.

Vale esclarecer que este trabalho não tem o intuito de exaurir sobre o tema em debate, sequer há pretensão para tal objetivo; visa contribuir com o pensamento já existente sobre o tema e, quiçá, agregar algo de novo na árdua tarefa de construção de novas soluções, à luz dos instrumentos jurídicos disponíveis, tendo como objetivo expor alguns posicionamentos acerca da inclusão social.

## 2. ASPECTOS SOCIAIS

O primeiro passo para desenvolver um estudo acerca da pobreza e exclusão social deve ser o de expor a situação socioeconômica do País e, assim, debater sobre o tema, evitando preconceitos, a fim de tornar possível uma explanação coerente do cenário atual como um todo, a partir de sua origem.

Josué de Castro<sup>1</sup> quebrou o silêncio tornando pública a questão da fome no Brasil, manifestando por meio de seu trabalho frases emblemáticas como, por exemplo, a célebre *“Metade da população brasileira não dorme porque tem fome a outra metade não dorme porque tem medo de quem está com fome”*.

Observa-se que a denúncia, feita pelo precitado autor, contribuiu para que a questão, ora debatida, saísse da margem de invisibilidade e adentrasse a esfera da discussão. Desta forma, verifica-se a importância do debate como fundamental forma de contribuição para buscar possíveis soluções para o problema socioeconômico do País.

Para muitos doutrinadores, o homem passou por uma fase evolutiva pré-jurídica, entretanto, o predominante pressuposto é o de que não há sociedade sem Direito (*ubi societas ibi jus*).

Ora, percebe-se que o Direito e sociedade coexistem na medida em que o primeiro nasceu para harmonizar as relações sociais da segunda, tendo em vista que ambos estão em constante transformação.

Este pensamento reunido à ideia de que a economia, religião, política e cultura são instituições sociais que influenciam diretamente a vida de cada indivíduo, faz com que a sociedade necessite ser transformada pelo Direito e, conseqüentemente, que o Direito dependa da sociedade para existir.

A correlação existente entre Sociedade e Direito se explica na medida em que o Direito possui uma função ordenadora dentro da sociedade, desta forma, as regras e normas que o Direito fixa cooperam para que os indivíduos inseridos neste sistema possuam uma determinada e ideal conduta.

---

<sup>1</sup> CASTRO, Josué de. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Casa do Estudante Brasileiro, 1980, p.22.

Dessa maneira, o Direito é apresentado como uma das formas do controle social<sup>2</sup>, que seria um conjunto de instrumentos que a sociedade utiliza para se moldar, como uma forma de superar antinomias e modelos culturais. A organização social de uma sociedade relaciona-se diretamente com o que se espera alcançar com essa sociedade.

Portanto, entende-se que a organização social é a reunião de pessoas unidas por origens ou leis e as conseqüentes relações que se estabelecem entre essas pessoas. Pode-se constatar que um padrão é estabelecido quando se analisa um determinado grupo de pessoas em suas atividades rotineiras. Esses padrões interessam aos sociólogos que os estudam a fim de descobrir como foram criados, como influenciam, direcionam e controlam a sociedade no geral.

Para Pêrsio Santos de Oliveira<sup>3</sup>, *“quanto mais complexa a sociedade, maior e mais complexa sua estrutura e sua organização social”*.

Desde o momento do nascimento padrões sociais são estabelecidos e fixados de acordo com o meio em que esse indivíduo nasceu. E assim, suas escolhas e inclinações morais vão sendo construídas conforme os moldes de sua família, comunidade e sociedade. Verifica-se, dessa forma, que apesar dos indivíduos fazerem parte da organização social e estarem sujeitos a seus padrões, poucas vezes participam da criação da organização social<sup>4</sup>. Praticamente todo aspecto da existência humana é influenciado pela participação em organizações sociais.

Os padrões sociais são desenvolvidos na medida em que pessoas de diferentes famílias, comunidades e sociedades interagem entre si. Desta forma, estabelecem novos padrões e conseqüentemente as novas organizações sociais, concluindo que a organização social transmite a idéia de ser algo dinâmico<sup>5</sup>.

Diante do exposto, vislumbrou-se o aspecto de organização social, bem como suas relações entre a sociedade e o Direito. Percebe-se que, muito embora, as sociedades não possuam estruturas de organização perfeitas, tal

---

<sup>2</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, *et al.* Teoria Geral do Processo, 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p.25.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Pêrsio Santos de Oliveira. Introdução à Sociologia. 24 ed. São Paulo: Ática, 2000, p. 88.

<sup>4</sup> CHARON, Joel M.. Sociologia. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 43.

<sup>5</sup> LAKATOS, Eva Maria, Sociologia Geral. São Paulo: Atlas, 1995, p. 52.

como uma colméia, são bastante organizadas, visando um equilíbrio entre a liberdade e a autonomia e a ordem e a estabilidade.

Ainda assim, verifica-se que este sistema de relações é falho, pois não conseguiu alcançar aqueles que estão próximos da marginalização. Este desequilíbrio gera desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza.

Neste capítulo, propomos uma discussão em torno das concepções de pobreza, desigualdade e exclusão social e a abordagem desses temas na sociedade brasileira.

Para tanto, e, afim de evitar generalização dos conceitos, torna-se primordial a análise e diferenciação dos temas a serem analisados. Em primeiro lugar, olharemos para a pobreza.

## **2.1 POBREZA**

Conceituar pobreza parece tarefa simples, pois ela está por todos os lados e é tão antiga quanto a humanidade<sup>6</sup>. Acostumamo-nos a passar por ela, diariamente, de tal forma que muitas vezes nem prestamos atenção à sua presença, mas sabemos que ela está presente. Uma cena que nos chocou quando vimos pela primeira vez – moradores de rua dormindo embaixo da marquise de algum prédio no centro da cidade, sem cobertores no inverno, por exemplo - torna-se insignificante e até mesmo despercebida por já a termos visto incontáveis vezes.

O relato abaixo expressa exatamente esse sentimento de costume que leva a invisibilidade, nos acostumamos com essas cenas de tal forma que elas se tornam rotina:

“Depois de certo tempo, você se acostuma com esse cenário: homens tristes e abatidos, mulheres com aparência assustadora, vestindo trapos e acampadas nas esquinas, dormindo em cima das grades e pedindo dinheiro. É difícil

---

<sup>6</sup> SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza. Apresentado no Rio Workshop on Inequality, Rio de Janeiro, 3 a 6 de julho, 2001.<  
<http://www.schwartzman.org.br/simon/causasp.html>> acesso em 08/06/2014.

imaginar alguém que veja essas pessoas e não se sinta profundamente comovido com a situação. Porém, esse problema era tão disseminado que a maioria das pessoas fez uma escolha quase subconsciente de simplesmente desviar o olhar e ignorar os moradores de rua. Era um problema tão vasto e tão intrínseco à cidade que parar para ajudar um simples mendigo poderia parecer inútil. Dessa forma, passamos por eles todos os dias, como grandes ondas que continuam seguindo suas vidas, aceitando que não há nada que se possa fazer para ajuda-los, de fato<sup>7</sup>.”

Mas afinal, o que é pobreza<sup>8</sup>? De imediato, pode-se afirmar que é pobre aquele que carece de algo, que tem pouco disso ou daquilo, de maneira geral estamos falando de bens materiais, mas o assunto é bem mais abrangente e complexo.

A pobreza está presente na vida de todos de alguma forma, direta ou indiretamente. A identificação de uma pessoa pobre pode se dar, em um primeiro momento, verificando as condições de vidas objetivas<sup>9</sup> dessa pessoa, que são as condições de alimentação, modo de vestir, habitação, saúde, educação e emprego e desemprego.

Vale frisar que a pobreza é muito maior do que apenas carências materiais, dentro dela existem as carências de ordem psicológica e emocionais, já que a falta de aspectos materiais trazem consigo incertezas quanto ao futuro, questionamentos sobre a próxima refeição, o dia seguinte, a falta de perspectiva, emprego, moradia, questões de sobrevivência etc. Logo, a pobreza é considerada um fenômeno multidimensional<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> SCHROFF, Laura; TRESNIOWSKI, Alex. Uma lição inesquecível: uma executiva, um menino de rua e um encontro que transformou suas vidas. Trad. Amanda Moura. São Paulo: Universo dos Livros, 2013, p. 22.

<sup>8</sup> Pobreza: *substantivo feminino*. 1. Estado ou qualidade de pobre. 2. Falta do necessário à vida; escassez, indigência, penúria. 3. A classe dos pobres. 4. Pequeno número, pouca abundância. in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <<http://www.priberam.pt/dlpo/pobreza>> Acesso em 08/06/2014.

<sup>9</sup> COSTA, Alfredo Bruto da. Um olhar sobre a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo. Lisboa: Gradiva, 2008, p.20.

<sup>10</sup> PERISTA, Pedro e BAPTISTA, Isabel. A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. In DIOGO, Fernando; CASTRO Alexandra; PERISTA, Pedro (org.) A pobreza: pluralidade de olhares e de intervenções. Lisboa: Revista Forum Sociológico, série II, nº20, 2010, p. 39.

Para se ter uma representação da medida de pobreza, deve-se assumir a existência de um limiar<sup>11</sup>, o mínimo de subsistência, abaixo do qual será considerado estado de pobreza. Ou seja, deve-se “estimar o montante mínimo de rendimento que o indivíduo necessita para ter acesso às coisas essenciais à vida<sup>12</sup>” e esta é dita a pobreza absoluta.

A pobreza absoluta é resultado de um cálculo do valor de uma dieta ou despesa mínima necessária à manutenção de uma saúde física<sup>13</sup>, ou ainda, é a situação da família em que os proventos totais são incapazes de satisfazer as necessidades de ordem física, ainda que minimamente<sup>14</sup>.

Nota-se que o conceito de pobreza absoluto se baseia em uma concepção de privação ‘absoluta’, objetiva, no qual qualquer pessoa que não possua provimento suficiente para a manutenção da saúde física será considerada pobre em seu sentido absoluto. Entretanto, muitas são as críticas com relação a este conceito, tornando-se necessário um conceito alternativo<sup>15</sup>, no caso, o conceito de pobreza relativa.

O conceito de pobreza relativa é mais abrangente e pode ser definido quando os recursos de determinado indivíduo são insuficientes para participar nas atividades e ter condições que são consideradas habituais aos demais membros daquela sociedade. Muito além de apenas suprir necessidades físicas, os recursos são incapazes de satisfazer outras necessidades – não menos importantes, fazendo com que o indivíduo que vive em tal situação sinta-se excluído dos padrões de vida e costumes da comunidade em que vive<sup>16</sup>.

Além de conceitos absolutos e relativos, a pobreza também pode ser dividida em conjuntos ou categorias. Paul Spiker<sup>17</sup> identificou onze conjuntos e os dividiu em três categorias, quais sejam, a da necessidade material, a das circunstâncias econômicas e a das relações sociais.

---

<sup>11</sup> PERISTA, loc. cit, p. 40.

<sup>12</sup> CARMO, Hermano (coord.). Exclusão social: rotas de intervenção. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1996, p. 48.

<sup>13</sup> PERISTA, 2010, p. 40.

<sup>14</sup> COSTA, Alfredo Bruto da. (Coord.). Um olhar sobre a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo. Lisboa: Gradiva Publicações, 2008, p. 32.

<sup>15</sup> COSTA, 2008, p. 40.

<sup>16</sup> COSTA, 2008, p. 55.

<sup>17</sup> SPICKER, Paul. Definitions of poverty: twelve clusters of meaning. <<http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimating-child-poverty/bibliografia/capitulo->> Acesso em: 08/06/2014.

A categoria da *necessidade material* é muito parecida com a anteriormente referida pobreza absoluta, em que se limita à privação de alguns bens e serviços essenciais como alimentação e habitação<sup>18</sup>.

A categoria das *circunstâncias econômicas*<sup>19</sup> se desdobra em três subcategorias que definem a pobreza como: falta de recursos, distância econômica (quem tem menos recursos tem acesso limitado a determinados bens e serviços) e classe econômica (relação da pessoa com o sistema de produção).

E, por fim, a categoria das *relações sociais* que se desdobra em quatro subcategorias: em função da classe social, da dependência (no caso dependência da assistência social), a da exclusão social e a habilitação<sup>20</sup>.

Percebe-se que a pobreza pode ser definida de várias formas, de acordo com o tipo de estudo a ser realizado, ou ainda, propósito da pesquisa. Dessa forma, tem-se que essas definições não são alternativas e sim complementares<sup>21</sup>, visto que quando analisadas em conjunto podem proporcionar maiores esclarecimentos. Entretanto, vale ressaltar, que é necessária a especificação do significado do termo pobreza no contexto da investigação em questão<sup>22</sup>.

No contexto do presente trabalho, a pobreza é definida como *uma situação de privação resultante de falta de recursos*<sup>23</sup>.

A *privação* consiste em uma situação de carência - que pode ter outras causas (doença, alcoolismo, vícios, etc), mas que no caso em questão é resultado de falta de recursos<sup>24</sup>. Ou seja, apenas será considerado, para os fins desse trabalho, a pobreza decorrente da privação por falta de recursos.

Uma situação de carência – fome e falta de abrigo, por exemplo - requer auxílio e assistência imediata, mesmo que em caráter emergencial e transitório, já que o indivíduo que se encontra em uma destas situações necessita de amparo rápido para sobreviver. Ocorre que se o foco do público ou particular for apenas voltado a suprir, mesmo que temporariamente, essa

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> COSTA, loc. cit., p. 20.

<sup>22</sup> COSTA, loc. cit., p. 20.

<sup>23</sup> COSTA, loc. cit., p. 26.

<sup>24</sup> Ibidem.

privação ou carência, pode ocorrer de a pessoa auxiliada permanecer indefinitivamente *dependente* da ajuda oferecida<sup>25</sup>.

Essa relação de dependência evidencia que para se resolver o problema da pobreza não basta que a privação seja sanada, torna-se, também, essencial tratar a questão da falta de recursos. Apenas quando estes dois aspectos andarem juntos é que se “poderá dizer que a pessoa se libertou da pobreza<sup>26</sup>”.

Nesse sentido, Costa<sup>27</sup>:

Resolver a falta de recursos equivale a tornar a pessoa autossuficiente em matéria de recursos, o que significa que a pessoa em causa deixa de estar dependente de outras formas extraordinárias de ajuda e passa a ter como meio de vida um rendimento proveniente de uma das fontes consideradas como normais e correntes na sociedade em que se vive.

Uma outra perspectiva, desenvolvida por Amartya Sen<sup>28</sup>, associa a pobreza à noção de liberdade, ou mais precisamente à sua falta, visto que uma pessoa com fome não é livre. E quem não é livre para comer também não tem condições para exercer a liberdade em outros sentidos. Conclui que “O relacionamento da pobreza com a liberdade, pelo menos enquanto negação de liberdade, a pobreza configura uma situação de negação de direitos humanos fundamentais”.<sup>29</sup>

### 2.1.1 Domínios que se verificam a pobreza

Vários são os domínios em que podemos verificar a presença de carências ou de pobreza. Como já vimos anteriormente, a identificação de uma pessoa pobre é facilmente observada por qualquer pessoa.

---

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> SEM, Amartya. A ideia de justiça; tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia de letras, 2011, p. 37.

<sup>29</sup> COSTA, 2008, p. 23.

O primeiro domínio a ser analisado é o que se refere às condições de habitação. A habitação deveria ser um local de descanso e segurança, porém muitas vezes é exatamente o contrário, “à pobreza é geralmente associada uma falta de conforto habitacional derivada de elevados graus de insalubridade, de superlotação e de inadequação dos alojamentos<sup>30</sup>”. Exemplos de habitações degradantes são facilmente encontradas nas favelas, nos bairros de lata, embaixo de viadutos e em tantos outros lugares que várias famílias dividem.

O segundo domínio a ser analisado é em relação às condições de saúde, a dificuldade ou falta de acesso à saúde é uma das principais causas de uma “expectativa menor de vida, maior taxa de mortalidade infantil e maior risco de contrair doenças<sup>31</sup>”.

O terceiro domínio da pobreza é no que diz respeito a educação, uma vez que a precariedade ou falta de estudos pode dificultar a inserção no mercado de trabalho. Olharemos para este domínio com mais profundidade no tópico da desigualdade social, a seguir.

O quarto e último domínio da pobreza refere-se ao emprego e desemprego e está intimamente relacionado com o domínio da educação. Já que a falta ou insuficiência na educação não torna o indivíduo capacitado para desenvolver determinada função e, sobretudo em momentos de crise econômica, quem tem qualificações e especialização tem prioridade em relação àqueles que não as tem<sup>32</sup>.

### 2.1.2 Erradicação da pobreza

Em setembro de 2000, 189 nações firmaram um compromisso com o intuito de combater a extrema pobreza. Este compromisso se consolidou nos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que deveriam ser alcançados até 2015<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> CARMO, 1996, p. 48.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> CARMO, 1996, p. 49.

<sup>33</sup> < <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx> > Acesso em 12/08/2014.

O primeiro objetivo é o da redução da pobreza, que conta com as seguintes metas:

1. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.
2. Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia.
3. Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens
4. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.
5. Erradicar a fome entre 1990 e 2015.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance da meta do primeiro objetivo do ODM, pois conseguiu reduzir a pobreza extrema<sup>34</sup> a menos de um sétimo do nível de 1990, de 25,5% para 3,5% em 2012<sup>35</sup>.

Dados apresentados pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, relatam que o mundo alcançou, cinco anos antes do estipulado, a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990<sup>36</sup>. Em 1990, havia setecentas milhões de pessoas a mais vivendo em situação de extrema pobreza do que em 2010, a parcela da população mundial considerada extremamente pobre passou de 47% para 22%. Entretanto, ainda existem mais de 1,2 bilhão de pessoas no mundo que continuam a viver nessa condição, estima-se que uma entre nove pessoas, ao redor do mundo, passa fome. Cerca de 842 milhões de pessoas são consideradas subnutridas e mais de 99 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade, continuam subnutridas e raquíticas<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Segundo o PNUD, são consideradas pessoas em situação de pobreza extrema aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 71,75 *per capita*, por mês ou \$1.25 (um dólar e vinte cinco centavos) *per capita*, por dia.

<sup>35</sup> < <http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>> Acesso em 12/08/2014.

<sup>36</sup> <<http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>> Acesso em: 12/08/2014.

<sup>37</sup> <<http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>> Acesso em: 08/12/2014.

### 2.1.3 Pobreza no Brasil

A pobreza é uma consequência da desigualdade social e, como vimos anteriormente, tem sido uma das maiores preocupações do país e do mundo. Trata-se de uma situação em que as necessidades das pessoas não são atendidas de forma adequada.

Neste trabalho consideramos a pobreza na sua dimensão de insuficiência de renda, ou seja, apenas existe pobreza na medida em que existem pessoas sobrevivendo com renda *per capita* abaixo do nível mínimo considerado para que possam satisfazer suas necessidades básicas<sup>38</sup>.

É possível traçar uma evolução no quadro da pobreza e extrema pobreza no Brasil, ao longo de décadas, a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os resultados nos mostram que ao se comparar os anos de 1991 e 2010, verifica-se que a população brasileira submetida à condição de extrema pobreza ou indigência<sup>39</sup> diminuiu de maneira relevante. A taxa de indigência reduziu de 18,64%, em 1991, para 6,62% em 2010<sup>40</sup> – o nível mais baixo dos anos recentes<sup>41</sup>.

Os níveis de pobreza<sup>42</sup> também traçaram resultados semelhantes. A incidência baixou de 38,16%, em 1991, para 15,20% em 2010<sup>43</sup>. Várias são as possibilidades para explicar essa melhora nos índices, entre elas, a melhora das condições da economia do país, em 1991 o PIB teve um crescimento de 1% e

---

<sup>38</sup> BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD\\_0800.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf)> Acesso em 09/06/2014.

<sup>39</sup> Extrema pobreza ou indigência é, segundo o PNUD, definida como a condição da população que sobrevive com menos de ¼ de salário mínimo domiciliar mensal per capita. Note-se que o salário mínimo nacional em 2015 é de R\$ 788,00, logo, ¼ do salário mínimo em 2015 é R\$ 197,00. Entretanto em 2010 o valor do salário mínimo nacional era de R\$ 510,00 e ¼ equivalia a R\$127,00.

<sup>40</sup> Vide anexo 1.

<sup>41</sup> Nível mais baixo relatado em publicações oficiais. Os resultados das pesquisas dos anos subsequentes a 2010 ainda não foram publicados.

<sup>42</sup> Pobreza é conceituada, segundo o PNUD, como a situação daquela que vive com rendimentos entre ¼ e ½ salário mínimo.

<sup>43</sup> Vide anexo 1.

em 2010 teve seu pico<sup>44</sup> com crescimento de 7,6%<sup>45</sup>. Outra possibilidade é o aumento do salário mínimo<sup>46</sup> que possibilitou um fomento na economia, favorecendo o consumo.

Destaca-se, entretanto, os programas de transferência de rendas, sobretudo o Bolsa Família, que será melhor analisado no Capítulo seguinte, como protagonista na melhora dos níveis de pobreza extrema e pobreza, que beneficiou mais de 50 milhões<sup>47</sup> de pessoas em dez anos de existência.

Conclui-se, portanto, que a melhora nos rendimentos vinculados ao trabalho e, principalmente, às transferências de renda possibilitou que um número importante de famílias saísse da indigência, mas não permitiu que elas chegassem a sair da pobreza<sup>48</sup>.

## 2.2 DESIGUALDADE SOCIAL

Rousseau<sup>49</sup>, diferencia a desigualdade natural ou física da desigualdade moral ou política. Porém, o autor se interessa apenas pela desigualdade moral ou política, já que a origem da desigualdade social não é fruto da natureza e sim da construção do próprio homem.

Em seu discurso, o autor, descreve como vivia o homem natural, ou em estado de natureza, que era robusto, bem organizado e inocente. E o diferencia do homem social, afirmando que a transição do homem natural para o homem social que resultou na origem das desigualdades.

---

<sup>44</sup> Índice mais alto do PIB desde 1985, vide tabela em anexo.

<sup>45</sup> Vide anexo 2.

<sup>46</sup> O salário mínimo em 2000 era de R\$ 151,00, em 2010 era R\$ 510,00 e em 2015 é de R\$788,00. Dados fornecidos pelo site de Ministério de Trabalho e Emprego. <[http://portal.mte.gov.br/sal\\_min/salario-minimo.htm](http://portal.mte.gov.br/sal_min/salario-minimo.htm)> Acesso em 03/03/2015.

<sup>47</sup> <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>> Acesso em 08/03/2015.

<sup>48</sup> <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/02\\_renda.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/02_renda.pdf)> Acesso em 08/03/2015, p. 25.

<sup>49</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 265.

A única preocupação do homem natural era com a sua subsistência. À medida que contratempos apareciam, ele se via obrigado a superá-los, adquirindo novas habilidades e as aperfeiçoando.

Nessa fase surge a primeira "revolução": uma noção precária de propriedade. Tudo começa com o surgimento de abrigos ou casas, que fazem com que o homem natural fique por mais tempo no mesmo lugar, dando origem as famílias<sup>50</sup>, estas por sua vez dão origem as primeiras comunidades e, assim, surge uma noção de propriedade.

Para Rousseau, o homem deveria ter parado nessa fase, pois junto com a propriedade vieram as hierarquias, impostos e miséria. Sobre o tema:

“o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acredita-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não poupariam o gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém<sup>51</sup>”.

Segundo o autor, a origem da propriedade gerou conflitos entre a população, destruiu a liberdade natural e fixou para sempre a lei da propriedade e da desigualdade entre os homens<sup>52</sup>, pois a propriedade divide os homens entre ricos e pobres.

Para que o contrato social seja legítimo, deve ter origem no consentimento unânime. Já a ordem social é considerada como um direito sagrado<sup>53</sup>, que é a base, fundamento de todos os outros direitos e tem sua origem nas convenções, e não na natureza.

Muitas das ideias de Rousseau revolucionaram e prevalecem até os dias atuais, em uma visão mais democrática de poder baseada na soberania

---

<sup>50</sup> ROUSSEAU, 1973, p. 88.

<sup>51</sup> ROUSSEAU. 1973, p. 265-275.

<sup>52</sup> ROUSSEAU, 1973, p. 267.

<sup>53</sup> ROUSSEAU, 1973, p. 267.

popular e na vontade de todos, apontando propostas de solução para as questões sociais, por meio da democracia.

Para melhor elucidar sobre a desigualdade, torna-se essencial o estudo de seus conceitos e desdobramentos, como veremos a seguir.

Compreende-se que desigualdade é a desproporção existente entre duas ou mais coisas<sup>54</sup>, ou ainda, em se tratando de desigualdades sociais essa conotação pode ser mais abrangente e estabelecer que todos os seres humanos nascem iguais, ou seja, nenhum nasce valendo mais do que o outro e toda vez que uma pessoa é vítima de algum preconceito, ocorre a negação do seu direito à igualdade<sup>55</sup>.

São diversas as espécies do gênero desigualdade, entre elas a social, étnica, sexual, racial, econômica, cultural, etc. A disparidade a ser elucidada neste trabalho é a social; a desigualdade que atualmente afeta a maioria dos países, com ênfase nos países subdesenvolvidos.

Neste quesito, o Brasil possui o demérito de estar entre os vinte países com os maiores índices de desigualdade social<sup>56</sup> e econômica do mundo<sup>57</sup>. Este alto nível de desigualdade justifica o fato de que cerca de 40% da sua população ficou abaixo da linha de pobreza por pelo menos 20 anos<sup>58</sup>.

A desigualdade social constitui-se na diferença que existe entre os diversos indivíduos que fazem parte de uma sociedade.

Sabe-se que uma sociedade é formada por um grupo de pessoas e, desta premissa, nota-se que algumas pessoas de um mesmo grupo terão mais dinheiro, prestígio ou poder do que outras e são exatamente essas desigualdades que colaboram com que o grupo de pessoas, que compõe determinada sociedade, se divida.

Para melhor elucidar sobre a desigualdade social, necessária se faz a explanação acerca de conceitos complexos como o de pobreza.

---

<sup>54</sup> Desigualdade pode ainda ser conceituada como o que não é igual; diferente; que tem comportamento inconstante, desproporcionado, segundo o dicionário: ROCHA, Ruth. Minidicionário. São Paulo: Scipione, 1996, p. 152.

<sup>55</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos Humanos e Cidadania. São Paulo: Moderna, 1998, p.32.

<sup>56</sup> O Brasil está na 16ª posição de distribuição de renda, pelo índice Gini (51.9 em 2012), de acordo com a CIA. < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>> Acesso em 11/04/2015.

<sup>57</sup> BARROS, 2001, p. 10.

<sup>58</sup> BARROS, loc. cit.

Por ser um conceito muito amplo e impossível de ser definido de forma singular, já que irrealizável a sua generalização. Considera-se a pobreza como insuficiência de renda. Situações de carência extrema em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida, famílias em estado de pobreza são aquelas que a renda familiar per capita é inferior ao mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades básicas<sup>59</sup>, um mínimo necessário para terem uma vida digna de ser vivida e não apenas sobrevivida.

Muito embora os conceitos de desigualdade e de pobreza possam ser facilmente relacionados, destaca-se que a diferenciação de desigualdade e pobreza deve ser estabelecida, principalmente em se tratando da pobreza absoluta, que revela um aspecto da justiça distributiva e que pode ser definido como uma linha imaginária de dignidade, ao passo que uma pessoa ou família que viva com uma renda abaixo dessa linha enquadra-se na pobreza absoluta, pois possui renda insuficiente de satisfazer as suas necessidades mínimas<sup>60</sup>.

Para Delson Ferreira<sup>61</sup>, o indicador fundamental da desigualdade social tem origem na distribuição desigual dos frutos oriundos do trabalho. Neste sentido, vislumbra-se a discrepância existente no salário dos trabalhadores de “chão de fábrica” e de seus superiores. Dessa forma, pode-se dizer que não existe e talvez seja impossível existir uma economia nacional que tenha apresentado, ou que venha a apresentar, em algum momento padrões distributivos de renda que possam ser considerados como de igualdade absoluta<sup>62</sup>.

Analisando sob o viés histórico, a desigualdade e, por conseguinte, a pobreza, sempre estiveram presentes no decorrer da história mundial, porém, foi a partir da Revolução Industrial (1750) e do crescimento econômico gerado pelo Capitalismo que aquele binômio sofreu aumento danoso e adquiriu novas características.

Estabeleceu-se chamar de Revolução Industrial o processo de transformações econômicas e sociais, que teve como características a aceleração do processo produtivo e pela consolidação da produção capitalista.

---

<sup>59</sup> BARROS, 2001, p.02.

<sup>60</sup> ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à economia. 17ed. São Paulo: Atlas, 1997, p.294.

<sup>61</sup> FERREIRA, Delson. Manual de Sociologia: dos clássicos à sociedade da informação. São Paulo: Atlas, 2001, p. 129.

<sup>62</sup> ROSSETTI, op.cit., p.250.

Este processo deu fim aos fragmentos deixados pela produção feudal e consolidou definitivamente o modo de produção capitalista<sup>63</sup>.

Do mesmo modo que na Física diz-se que para toda ação há sempre uma reação oposta e de igual intensidade, no âmbito histórico junto com a Revolução Industrial nasceram múltiplas consequências.

As consequências de cunho econômico foram, entre outras, o modo de produção capitalista, com o uso de maquinários, firmando-se como o modo de produção dominante e em decorrência disto houve a disseminação dos bancos e casas comerciais, dando início ao Imperialismo<sup>64</sup>.

Já como consequências sociais, têm-se o surgimento do êxodo rural, fazendo com que as grandes cidades surgissem e com isso instaurou-se o processo de urbanização. E ainda, em virtude da industrialização, emergiram duas classes sociais distintas: o proletariado e os proprietários do capital.

Insta ressaltar que a situação do proletariado era péssima, bem como seu ambiente de trabalho. Quando o termo proletariado é aludido, englobam-se também as mulheres e crianças.

Aluízio Mercadante ao abordar a desigualdade sob a ótica econômica<sup>65</sup>, associou as desigualdades no Brasil a três vetores principais:

- I) à matriz social originária fundada na concentração de renda e do poder político e na dependência externa, que impõe sua marca a todo processo de constituição histórica e evolução da nação brasileira;
- II) ao caráter patrimonialista do Estado e à forma como são obtidos e utilizados seus recursos (o caráter regressivo do sistema tributário e a apropriação “privada” dos recursos públicos pelos grupos que controlam ou se beneficiam do poder político, por exemplo);
- III) ao caráter concentrador e excludente dos modelos econômicos historicamente adotados no país, voltados para a acumulação do capital e preservação e reprodução dos interesses dos grupos econômicos internos e externos que ocupam uma posição hegemônica na estrutura do poder político.

---

<sup>63</sup> HOBBSAWM, Eric J.. Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 25.

<sup>64</sup> Ibid., p. 32.

<sup>65</sup> NOLETO, Marlova Jovchelovith (org.). Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2004, p.39.

### 2.2.1 Diferenças no Brasil

Verifica-se que a desigualdade de renda se mescla à história do Brasil e um dos principais determinantes desta pobre realidade é a desigualdade distributiva. Conforme ensinam Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça<sup>66</sup>, “*desigualdade, em particular a desigualdade de renda, é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural*”.

A desigualdade social brasileira tem seu fundamento nos períodos colonial e imperial com a escravidão e após isso com o trabalho imigrante. Cabe ao Brasil o demérito de ser o país que importou o maior número de escravos da África e ainda ter sido um dos últimos a libertá-los<sup>67</sup>.

Dessa forma, nota-se que desde o início do processo de desenvolvimento nacional, o crescimento econômico gerou desigualdades manifestadas das mais diversas formas, entre regiões, estados, centro e periferia, raças e *status* sociais.

Essa discrepância econômica tem relação direta com a qualidade de vida da população e seus derivados, quais sejam expectativa de vida, mortalidade infantil, analfabetismo, entre outros.

Segundo um levantamento feito pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2013, cerca de 70% da riqueza do País está concentrada com os 10% mais ricos. Os padrões de repartição de renda do Brasil assemelham-se aos dos países com Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* mais baixos do mundo, demonstrando que o 1% mais rico fica com 14,2% da renda agregada e mais de 50% dos mais pobres ficam com 11,9%<sup>68</sup>.

Como se pode observar o cenário não parece ter mudado muito, como esclarecia José Paschoal Rossetti em 1997, de modo que mantém o mesmo

---

<sup>66</sup> BARROS, 2001, p. 10.

<sup>67</sup> Sobre o tema, Delson Ferreira declara que “Nos períodos colonial e imperial, a desigualdade brasileira esteve edificada sobre o estatuto da escravidão que, além de engessar o processo de criação de uma *classe trabalhadora* assalariada, gerava o substrato da maioria da população negra que vive sob a *exclusão*, da *abolição* aos dias atuais. A introdução do trabalho assalariado, por meio da mão-de-obra imigrante que ocorreu para o Brasil, assentou os fundamentos locais da *desigualdade*, segundo as bases que a caracterizam no regime capitalista.” FERREIRA, 2001, p. 133.

<sup>68</sup> ROSSETTI, 1997. p. 294.

quadro em edição atualizada de 2012. A mídia, no entanto, tem divulgado, nos últimos tempos, a ocorrência de mudanças significativas no quadro mencionado.

### 2.2.2 Estratificação Social

Entende-se que o termo *estratificar*<sup>69</sup> significa dispor ou colocar em camadas sobrepostas. Sob esse mesmo viés, porém no sentido sociológico do tema supracitado, tem-se que *estratificação social* indica um tipo de estrutura social que hierarquiza seus indivíduos, famílias ou grupos sociais. Assim, verifica-se que há na *estratificação* diferentes níveis, classes, camadas, estratos e *status*, estabelecidos conforme algum critério específico que varia de sociedade para sociedade.

O nível de *estratificação* de determinada sociedade é estabelecido de acordo com alguns fatores tais como, os níveis de desigualdade de distribuição de recursos e a mobilidade que ocorre entre as classes sociais.

Necessário se faz esclarecer que todos os aspectos de uma sociedade são interligados. Dessa forma, não se pode pensar nas formas de *estratificação* como entes distintos. Porém, apenas como base didática, os três principais tipos de *estratificação social* são a econômica, a política e a profissional<sup>70</sup>.

A *estratificação econômica* tem por base a posse de bens materiais, etiquetando as pessoas como ricas, em situações intermediárias e pobres. A *estratificação política* baseia-se nos grupos que têm poder ante a sociedade e os que não o tem. Já a *estratificação profissional* fundamenta que existem diferentes graus de importância dada ao valor do profissional pela sociedade.

---

<sup>69</sup> ROCHA, 1995, p. 260. Define o termo *estratificar* da seguinte maneira: “1. Dispor em camadas ou estratos. 2. Formar-se em camadas sobrepostas”.

<sup>70</sup> OLIVEIRA, Pécio Santos de Oliveira. *Introdução à Sociologia*. 24 ed. São Paulo: Ática, 2000, p. 118.

Não se sabe ao certo como ou por que os sistemas de estratificação se desenvolveram em quase todas as sociedades<sup>71</sup>. O processo de poder pode ser descrito da seguinte maneira<sup>72</sup>:

1. Em qualquer sociedade, tudo o que for valorizado sempre será escasso. Quando isso ocorre, os homens procuram obter esses valores para si, e alguns, graças a vantagem pessoal ou de seu grupo, têm mais êxito do que outros.
2. Obter e manter bens materiais por meio da aplicação bem sucedida do poder pessoal ou do grupo gera uma acumulação de bens (privilégios). Poder e privilégios, por sua vez, geram prestígio.
3. Prestígio e controle sobre bens valorizados geram, por sua vez, mais poder. O círculo completa-se.
4. O sistema de distribuição, criado com base no poder pessoal ou da vantagem do grupo, acaba sendo corroborado: ele é “legitimado”, considerando um direito. A desigualdade é protegida pelo poder de alguns, e por fim pelas ideias desenvolvidas na sociedade.
5. Finalmente, as vantagens são legadas à prole. A posse de bens não é associada à pessoa, mas à família. Assim, cria-se e perpetua-se um sistema de classes.

Conclui-se que a estratificação é real, e subdividem-se em todos os níveis da sociedade, não isentando raças, origens étnicas ou sexo.

### 2.2.3 Economia, Desenvolvimento e a Distribuição de Renda

As ciências sociais são aquelas que tratam dos indivíduos que constituem a sociedade e suas relações interpessoais.

---

<sup>71</sup> Sobre o tema: “Podemos argumentar, que a estrutura social é simplesmente um padrão inevitável e que uma característica das estruturas sociais é serem elas quase sempre desiguais. Os sociólogos têm procurado compreender melhor a dinâmica do surgimento dos sistemas de estratificação. Geralmente a explicação gira em torno da ação recíproca de conflito e poder.” Vide CHARON, 2000, p. 92.

<sup>72</sup> CHARON, loc. cit.

Dentre essas ciências sociais, encontra-se a Economia, visto que seu objeto de estudo se propõe a identificar as relações existentes entre indivíduos que compõem a sociedade e os aspectos financeiros que deles decorrem.

Neste sentido, tem-se que compete a Economia, como ciência social, o estudo da ação econômica do homem e isso engloba o processo de produção, a geração e a apropriação da renda, o dispêndio e a acumulação<sup>73</sup>.

Desta forma, percebe-se que a Economia é uma ciência social desenvolvida em harmonia com as demais ciências sociais, tais como política, jurídica, sociológica, psicológica, religiosa, filosófica e histórica<sup>74</sup>.

Ou seja, verifica-se que em decorrência da interdisciplinaridade, da Economia com as demais ciências citadas alhures, torna-se possível a percepção da desigualdade econômica.

Uma característica inerente à sociedade é o dinamismo, posto que está em constante mudança. Em função disto, nota-se uma tendência ao crescimento econômico para se adequar às novas necessidades emanadas da população.

Contudo, o crescimento desenfreado sem planejamento acarreta uma pior qualidade de vida no decorrer do tempo. Por isto, é importante que crescimento e o desenvolvimento econômico ocorram de forma conjunta.

Logo, torna-se indispensável ressaltar a diferença conceitual entre crescimento e desenvolvimento, vez que apesar de transmitirem uma ideia de semelhança, possuem significados diversos. Já que o primeiro pode ser definido como o aumento da capacidade produtiva da economia e o segundo se constitui do crescimento econômico agregado a uma sadia qualidade de vida dos cidadãos<sup>75</sup>.

Acerca deste assunto, complementa-se<sup>76</sup> esclarecendo sobre estruturas de repartição de renda, estabelecendo que a desigualdade econômica é uma das características universais das nações. Muito embora tenha se

---

<sup>73</sup> ROSSETTI, 1997, p. 30.

<sup>74</sup> ROSSETTI, 1997, p. 31.

<sup>75</sup> Para elucidar a temática “Muitas vezes, confunde-se crescimento econômico com desenvolvimento econômico, que não são a mesma coisa. O primeiro, crescimento econômico, é a ampliação quantitativa da produção, ou seja, de bens que atendem às necessidades humanas. Já o conceito de desenvolvimento é um conceito mais amplo, que inclusive engloba o de crescimento econômico” GREMAUD, Amauri Patrick. Economia Brasileira Contemporânea. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 76.

<sup>76</sup> ROSSETTI, 1997, p. 250.

manifestado sob diferentes graus, vem se manifestando desde sempre, em todas as épocas e em todas as sociedades.

Neste sentido, conclui-se que a qualidade de vida da população está proporcionalmente ligada ao nível de desenvolvimento alcançado por aquela sociedade.

Sob esta ótica, a discussão sobre a distribuição de renda faz-se necessária, pois esta exerce grande importância na análise do desenvolvimento de uma sociedade.

O verbo distribuir proporciona a idéia de repartir, compartilhar, dividir e, até mesmo, de dar. A distribuição de renda infere a idéia de dividir os produtos resultantes do desenvolvimento econômico a todos da população.

Ocorre que, esta distribuição não se dá de forma igualitária, fazendo com que poucos detenham maior concentração de renda.

De acordo com Amauri Patrick Gremaud<sup>77</sup>, existem vários ângulos para se observar a distribuição de renda. Conforme análise, esta distribuição pode ser vista sob três aspectos, a saber: distribuição setorial da renda, distribuição regional da renda e a distribuição pessoal da renda.

Ensina o referido doutrinador<sup>78</sup> que a distribuição setorial da renda é a participação de cada setor da economia no produto. Já a distribuição regional da renda é aquela que demonstra a participação de cada região na economia da Nação. Verificando-se esta como a distribuição de mais fácil percepção aos olhos do leigo, uma vez que, por exemplo, é notória a forte concentração de renda na região sudeste do País, devido ao grande número de indústrias, contrastando com a carência de renda percebida no nordeste do País. E ainda, existe a divisão pessoal da renda, que reflete o grau de concentração entre os indivíduos residentes em solo pátrio.

#### 2.2.4 Evolução da desigualdade no Brasil

O exame da evolução da desigualdade de renda no Brasil é feito a partir de pesquisas de indicadores sociais, essas pesquisas são realizadas pelo

---

<sup>77</sup> GREMAUD, 2002, p. 76.

<sup>78</sup> GREMAUD, 2002, p. 76.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD). Com o intuito de melhor explicar o desenvolvimento das mudanças na distribuição de renda, faremos a análise a partir do índice de Gini<sup>79</sup>, que é uma medida menos intuitiva, porém mais abrangente da evolução da desigualdade<sup>80</sup>.

O Brasil atingiu em 2013, conforme publicação da PNAD, seu menor nível de desigualdade de renda desde os registros nacionais iniciados em 1960<sup>81</sup>. Durante as décadas de 1970 e 2000 o país manteve uma média do índice Gini que variava na casa dos 0,581 (1970) e 0,594 (2001), atingindo um pico na década de 1990, quando o coeficiente Gini era de 0,607. Durante muitas décadas o elevado grau de desigualdade não demonstrava qualquer tendência ao declínio<sup>82</sup>, mantendo-se praticamente estável ao redor dos 0,60.

Atualmente, o índice Gini do Brasil é de 0,501<sup>83</sup>, ainda é muito alto, comparado com os demais países em desenvolvimento, e revela que a desigualdade no Brasil permanece entre as 20 maiores do mundo, o que significa que levaria pelo menos 20 anos<sup>84</sup>, no atual ritmo de crescimento, para atingir níveis melhores, em busca de uma sociedade mais igualitária.

## 2.3 EXCLUSÃO SOCIAL

A expressão 'exclusão social' começou a ser utilizada no discurso político há cerca de vinte anos, apesar de estar presente na sociedade desde a antiguidade, através do exílio e ostracismo, por exemplo<sup>85</sup>. Muito embora, seja

---

<sup>79</sup> O coeficiente de Gini é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas.

<sup>80</sup> IPEA. A década inclusiva (2001 – 2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Governo Federal, 2012, p. 8.

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)> Acesso em 15/08/2014.

<sup>81</sup> Vide anexo 3.

<sup>82</sup> BARROS, 2001, p. 15.

<sup>83</sup> Fonte: PNAD, 2013.

<sup>84</sup> IPEA, 2012, p. 9.

<sup>85</sup> CARVALHO, Paulo de. Exclusão social em Angola: o caso dos deficientes físicos de Luanda. Luanda: Kilombelombe, 2008, p. 36.

uma expressão amplamente usada, nem todos tem uma ideia clara do que ela significa. Isso se dá pelo fato de, mesmo entre os especialistas, não haver um consenso quanto ao sentido da expressão<sup>86</sup>.

Robert Castel – uma das principais referências nesta matéria – afirma que “a exclusão se dá efetivamente pelo estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais<sup>87</sup>”, ou seja, a exclusão social é a “fase extrema do processo de ‘marginalização’, entendido este como um percurso ‘descendente’, ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade.”<sup>88</sup>

Ou ainda, podemos considerar a exclusão social como um fenômeno que incita desigualdades “no que se refere ao acesso ao mercado de trabalho, a um rendimento suficiente para cobrir todas as despesas essenciais, a uma habitação condigna e com o mínimo considerável de condições.”<sup>89</sup>

Deve-se entender a exclusão social, não como uma noção analítica<sup>90</sup>, e sim, como o resultado de um processo, devendo ser analisado todo o percurso percorrido pelo indivíduo excluído de forma individualizada.

Logo, percebemos que existem inúmeros caminhos que levam a exclusão. Para elucidar a questão, podemos observar dois exemplos de excluídos: o primeiro é de um trabalhador que perdeu seu emprego, em meio à crise. Como fruto de anos de trabalho, ele possui um apartamento e uma vida tranquila, porém se isolou da sociedade, por vergonha. Ele hoje é um excluído, mas já foi socializado pelo trabalho<sup>91</sup>. Já o segundo excluído, é um jovem que faz parte da ‘geração nem-nem’<sup>92</sup>, nunca trabalhou e não estuda, ele não está sozinho, tampouco sente vergonha dessa situação, mas aos poucos vai

---

<sup>86</sup> COSTA, Alfredo Bruto da. Exclussões sociais. Lisboa: Gradiva, 1998, p. 09.

<sup>87</sup> CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão, trad. Cleisa Moreno Maffei Rosa e Mariangela Belfiore-Wanderley. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (org.). Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 1997, p. 20.

<sup>88</sup> COSTA, 1998, p. 10.

<sup>89</sup> ALVES, Sandra Cristina Nunes. Exclusão social: rotas de intervenção. Coordenação: Hermano Carmo. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, 1996, p. 47.

<sup>90</sup> CASTEL, 1997, p. 16.

<sup>91</sup> CASTEL, 1997, p. 17-18.

<sup>92</sup> Geração nem-nem é um termo utilizado para tratar dos jovens brasileiros que não estudam nem trabalham. De acordo com os últimos dados do IBGE, o Brasil tem hoje 9,6 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos que se enquadram nessa situação. Trata-se de quase 20% da população dessa faixa etária, ou ainda, um a cada cinco jovens. < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao\\_jovem\\_brasil/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/default.shtm)> Acesso em 13/10/2014.

perceber que é sim um excluído, uma vez que não exerce seu papel na sociedade.

Em que pese sejam considerados excluídos, ambos tiveram uma trajetória diferente e poderão ter um resultado igual ou, ao menos, muito semelhante, qual seja: a vulnerabilidade social, que pode se traduzir em depressão, delinquência, toxicodependência e até mesmo o suicídio<sup>93</sup>. Neste sentido, parece que existe “um destino comum de alguns grupos sociais”<sup>94</sup>.

Ainda sobre o tema, e o provável destino de alguns grupos sociais<sup>95</sup>:

Estes grupos têm consciência de que o futuro se constrói sem eles, que eles não têm lugar numa mundialização que se exacerba a concorrência à escala planetária sob a lei única da maximização dos lucros. Estes “excluídos” não são unicamente indivíduos anônimos, eles pertencem a grupos sociais em declínio e exprimem a desordem que também tem uma dimensão coletiva.

Como afirma Robert Castel<sup>96</sup>, torna-se necessário sermos cautelosos ao usarmos o termo ‘exclusão’, já que a exclusão não é uma ausência de relação social, como se pode pensar em princípio, mas sim faz parte de uma teia de relações sociais que faz parte de um todo e acrescenta: “não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas”<sup>97</sup>.

O autor prefere o termo ‘desfiliação’ ao invés de exclusão, pois para ele ‘exclusão’ é um conceito imutável, enquanto que ‘desfiliação’ abre espaço para uma busca do que ocasionou esta situação, mostrando-nos um percurso e não só uma ruptura<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> CASTEL, 1997, p. 18-20.

<sup>94</sup> CASTEL, 2006, p. 72.

<sup>95</sup> CASTEL, 2006, p.72.

<sup>96</sup> CASTEL, Robert. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: BALSÀ, Casimiro. BONETI, Lindomar Wessler. SOULET, Marc-Henry (org.). Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional. Ijuí: Unijuí, 2006.

<sup>97</sup> CASTEL, 2006, p. 73.

<sup>98</sup> CASTEL, 2006, p. 75-77.

### 2.3.1 Fatores de exclusão social

A relação do modo com que a economia opera e as estruturas sociais são responsáveis pelos fatores de risco de exclusão social, visto que “as suas principais causas têm raízes no modelo de desenvolvimento em curso, no processo de integração econômica, na ordem cultural dominante e no sistema político.”<sup>99</sup>

Como visto anteriormente, a exclusão social se constitui em um processo, um fenômeno onde ocorrem sucessivas rupturas. Esse processo de rupturas pode ser imaginado da sua forma intermediária até a sua forma mais extrema, num panorama com diferentes nuances<sup>100</sup>.

A ruptura intermediária mais significativa é a com relação ao mercado de trabalho, ou ao rendimento familiar, no caso, o rendimento que é insuficiente ou, até mesmo, nulo para satisfazer as necessidades essenciais. Ocorre em decorrência de uma economia com desigualdades na distribuição de renda<sup>101</sup>.

O extremo dessas nuances de ruptura se dá com o rompimento dos laços familiares e afetivos<sup>102</sup>, que acarretam diversos desdobramentos, entre eles a marginalização de forma mais completa, já que além de não sentir que faz parte da sociedade em decorrência da falta de emprego, por exemplo, este indivíduo também se sente excluído daquilo que lhe é mais íntimo: o convívio familiar e social.

Neste viés, Bruto da Costa<sup>103</sup>, enumera cinco dimensões de exclusão. São elas:

1. De tipo econômico, que é caracterizada, fundamentalmente, pela pobreza, ou seja, como uma situação de privação em decorrência da falta de recursos. Más condições de vida, pouca instrução, más situações de emprego e até mesmo a situação dos sem abrigo, são características dessa forma de exclusão.

---

<sup>99</sup> ALVES, 1996, p. 47.

<sup>100</sup> COSTA, 1998, p. 18.

<sup>101</sup> ALVES, 1996, p. 47.

<sup>102</sup> COSTA, 1998, p. 18.

<sup>103</sup> COSTA, 1998, p. 21-23.

2. De tipo social, caracterizada pela falta dos laços sociais. Pode levar ao isolamento e tem como exemplos a situação de muitos idosos e deficientes, por exemplo. É uma forma de exclusão que não tem, necessariamente, ligação com a questão da falta de recursos.
3. De tipo cultural, caracterizada pela dificuldade de interação. O racismo e a xenofobia fazem parte dessa forma de exclusão.
4. De origem patológica, caracterizada por fatores de natureza psicológica ou mental.
5. Por comportamentos autodestrutivos, caracterizado, por exemplo, nos casos de alcoolismo, toxicod dependência ou prostituição.

Na prática, percebe-se que um tipo de exclusão muitas vezes se sobrepõe a outros e, uma análise mais profunda, pode demonstrar que uma forma de exclusão pode ser decorrência de outra forma de exclusão<sup>104</sup>. Para demonstrar em exemplo, a situação de desemprego pode fazer com que a renda familiar caia muito ou completamente, tornando impossível o pagamento das contas mensais, podendo levar o indivíduo e a família a uma situação extrema de ficarem sem habitação e isso pode levar algum membro da família a ter comportamentos autodestrutivos.

Conclui Robert Castel que os excluídos<sup>105</sup>:

não constituem, a bem da verdade, de um grupo homogêneo. São mais precisamente coleções de indivíduos separados de seus pertencimentos coletivos, entregues a si próprios, e que acumulam a maior parte das desvantagens sociais: pobreza, falta de trabalho, sociabilidade restrita, condições precárias de moradia, grande exposição a todos os tipos de risco de existência, etc.

---

<sup>104</sup> COSTA, 1998, p. 23-24.

<sup>105</sup> CASTEL, 2006, p. 63.

Vale lembrar que a luta contra a exclusão deve ser encarada como processo preventivo, devendo ocorrer a intervenção em fatores da distribuição de renda<sup>106</sup>, antes que se torne irreversível.

Dessa forma, em que pese o Estado não conseguir suprir todas as necessidades no campo social, é prioritário que crie programas de redistribuição e renda como forma de superar a pobreza, minorar a desigualdade e rechaçar a exclusão social.

O sociólogo Ivo Lesbaupin<sup>107</sup> aponta a exclusão social como um “fenômeno novo no cenário da pobreza e da desigualdade social, que exige um novo conceito e uma nova categoria”. Para ele, o termo exclusão, mais recente, apenas recobre o que antes era chamado de marginalização (década de 60).

Exclusão social, para o sociólogo Ivo Lesbaupin, não é um conceito e sim uma noção que expressa uma nova situação, uma situação especial, uma nova questão social e aponta dois caminhos para enfrentar a exclusão social: ‘desprivatizar’ o poder público e enfatizar o espírito de participação democrática e solidariedade, através do orçamento participativo<sup>108</sup>.

Os principais eixos dos programas analisados por Lesbaupin<sup>109</sup> e implantados em alguns municípios, visando a política de inclusão social, dizem respeito às áreas de direitos fundamentais sociais: saúde, educação, trabalho e moradia. Por exemplo:

Saúde: programa de controle de natalidade infantil; construção de postos de saúde; construção de hospitais; aquisição de ambulâncias, módulo odontológico, laboratórios públicos; descentralização: criação de distritos sanitários; qualidade da rede de saúde, cobertura da atenção primária à saúde; disponibilidade de leitos hospitalares; criação do banco de leite humano; programa de complementação alimentar, sistema de vigilância do recém-nascido; programa de atendimento domiciliar; criação de núcleos de apoio psicossocial.

Educação: universalização do ensino público e gratuito da pré-escola até o 2º grau; construção e ampliação de escolas; formação de professores;

---

<sup>106</sup> CASTEL, 1997, p. 46.

<sup>107</sup> LESBAUPIN, Ivo. Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2 ed. Petropolis: Vozes, 2000.

<sup>108</sup> LESBAUPIN, 2000, p. 23.

<sup>109</sup> Ibidem.

criação dos conselhos de pais de alunos; melhoria da qualidade de ensino; programa de educação profissional.

Trabalho: distribuição do serviço de tratores para arar as terras dos pequenos agricultores; formação de hortas comunitárias e coletivas; plano de formação profissional com cursos para diversas especialidades; programas de geração de emprego e renda, desde bancos do povo até cooperativas de produção, de comercialização, agrícolas, cursos de qualificação profissional, capacitação gerencial (para micro e pequenos empresários ou associações/cooperativas).

Moradia: programa de habitação e mutirão e autogestão; urbanização de favelas, pavimentação comunitária e melhoria habitacional; eletrificação urbana e rural; controle de qualidade da água e do esgoto.

## **2.4 REFLEXÕES PARA INTERVENÇÃO SOCIAL**

De que forma o conhecimento adquirido pode contribuir para uma mudança real na vida dos indivíduos que se encontram em estado de exclusão? Olharemos a seguir para algumas reflexões sobre intervenção social e seus impactos junto às pessoas: uma ligação entre o ‘trabalho teórico’ e o ‘trabalho direto’ com as populações.<sup>110</sup>

Já vimos que o entendimento de pobreza, para os fins desse trabalho, é uma situação de privação em decorrência da falta de recursos. Dessa forma, a pobreza apenas poderá ser combatida de maneira eficaz com ações que possibilitem “à pessoa ou à família inverter o processo que conduziu a essa escassez de recursos, ou seja, conseguir autonomamente e de forma considerada ‘socialmente normal’ suprir as suas necessidades.”<sup>111</sup>

Insta reforçar que a pobreza e a privação são fenômenos diferentes, devendo os atores sociais combaterem cada um individualmente: como a privação é uma situação de carência, deve ser combatida através de recursos

---

<sup>110</sup> PERISTA, 2010, p. 44.

<sup>111</sup> Ibidem.

emergenciais<sup>112</sup>; já a pobreza é uma privação por falta de recursos, devendo ser dominada através de melhores condições de salários, reforçando qualificações, etc<sup>113</sup>.

Entretanto, como já visto anteriormente, a privação requer medidas emergenciais e, como o próprio nome sugere, são recursos para resolver de forma imediata a privação e não as causas da pobreza. A eliminação da pobreza requer o desenvolvimento de uma ação mais abrangente que além de sanar a privação, encaminha o pobre a uma situação de autossuficiência em matéria de recursos<sup>114</sup>, ajudando-o a desenvolver uma atividade que lhe seja bem remunerada, por exemplo.

Outra questão que devemos ter em mente é quanto ao caráter da ação de intervenção social, se preventivo ou curativo. A ação preventiva é aquela que elimina antecipadamente as causas da pobreza, verificando as questões quanto ao emprego, nível dos salários, qualificação profissional, entre outras. O outro tipo de ação, é a curativa, que se instaura quando há necessidade de resolver os problemas de privação, de consequências da pobreza e das causas da pobreza<sup>115</sup>.

Cabe ressaltar que a privação, normalmente, é múltipla, um fenômeno multidimensional<sup>116</sup>, pois pode envolver situações de carência na educação, habitação, saúde, transporte, alimentação, vestuário, etc. Tornando indispensável uma intervenção em todas essas frentes, inclusive com uma equipe interdisciplinar.

Para que o combate à pobreza seja mais eficaz, deve haver uma combinação de políticas que promovam o crescimento econômico e uma distribuição mais igualitária de renda<sup>117</sup>.

Há, portanto, uma necessidade de implantação de políticas redistributivas que visam o exercício de uma vida digna, que permita melhores condições de trabalho, educação e saúde de qualidade. Que capacitem o

---

<sup>112</sup> COSTA, 1998, p. 50.

<sup>113</sup> PERISTA, 2010, p. 44.

<sup>114</sup> COSTA, p. 52.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> BARROS, 2001, p. 17.

cidadão necessitado, para que ele consiga sair da situação de pobreza e se manter assim.

### 3. INCLUSÃO SOCIAL

A inclusão social pode ser conceituada como um conjunto de ações que visam reintegrar o indivíduo que por algum motivo se encontra excluído da sociedade. A exclusão pode ser provocada por variados fatores.

O objetivo da inclusão social é fazer com que todos os cidadãos possam desfrutar de seus direitos e satisfazer as suas necessidades de forma digna, reduzindo as desigualdades. Entre os aspectos trabalhados para essa transformação, destacam-se a saúde, a educação, o lazer, o trabalho, a moradia, entre outros.

Segundo Sasaki<sup>118</sup>, a inclusão social tem como principal objetivo a construção de uma sociedade justa e digna para todas as pessoas, seus princípios se baseiam nos seguintes pressupostos: celebração das diferenças; o direito de pertencer; a valorização da diversidade humana; a solidariedade humana; a igual importância das minorias e a cidadania com qualidade de vida.

Para Herbert de Souza:

Desigualdade deriva de um tipo de privação social, por exemplo, quando um é rico e o outro é pobre. Isso não significa que os dois sejam diferentes, mas que, diante da riqueza, um tem e o outro não tem. Um está incluído naquele benefício e o outro está excluído. A igualdade e a desigualdade são princípios éticos. A diferença não se relaciona necessariamente com a ética. Uma pessoa pode ser diferente da outra, e não ser desigual. O princípio da diversidade consiste em admitir que as pessoas podem ser iguais e, ainda, assim, ter atitudes e práticas diferentes.

---

<sup>118</sup> SASSAKI, Romeu K. Inclusão: construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: WVA, 1997, p. 17.

Rossana Teresa Curioni<sup>119</sup>, define a inclusão social como sendo:

A inclusão social se fundamenta em princípios éticos de reconhecer e respeitar o preceito de oportunidades iguais perante a diversidade humana, diversidade esta que exige peculiaridade de tratamentos, para não se transformar em desigualdade social.

A ideia de inclusão, para Curioni, se demonstra na preocupação com a defesa da igualdade de oportunidade para todos, assim como o acesso a bens e serviços públicos<sup>120</sup>.

A preocupação acentuada com a proteção igualitária de todas as pessoas e a diminuição das desigualdades pelo nosso constituinte<sup>121</sup>, revela que constituem como objetivos fundamentais do Estado brasileiro, construir uma sociedade livre, justa e solidária, em conformidade com os art. 3º, I, da CF, e art. 3º, IV, da CF.

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

**I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;**

II - garantir o desenvolvimento nacional;

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

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

Conforme Boneti<sup>122</sup>:

a pessoa “incluída” seria a pessoa juridicamente cidadã, isto é, com direitos e deveres frente ao contrato social, com direitos e

<sup>119</sup> CURIONI, Rossana Teresa. Pessoas portadoras de deficiência: inclusão social no aspecto educacional. Uma realidade? Direito da pessoa portadora de deficiência: uma tarefa a ser completada. Bauru: EDITE, 2003, p. 422.

<sup>120</sup> CURIONI, 2003, p. 423.

<sup>121</sup> ROSSINHOLI, Marisa; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Inclusão social por meio da educação básica – emenda constitucional n. 53/2006 versus simbolismo constitucional: uma tentativa de avanço com uma roupagem simbólica. Argumenta: revista do programa de mestrado em ciência jurídica, n. 13, jul/dez. 2010, p. 225-245., p.233.

<sup>122</sup> BONETI, Lindomar Wessler. Educação inclusiva ou acesso à educação? Texto apresentado na 28ª reunião anual da ANPED, 2005.

deveres de votar e ser votado e usufruir dos direitos sociais básicos. Pode-se dizer que esta concepção de cidadania restringe o indivíduo à uma posição passiva na sociedade, isto porque garante-se a participação do indivíduo por vias formais, na medida em que este indivíduo é “incluído” formalmente. Mas este entendimento de cidadania não atribui qualificativo de cidadania a uma pessoa que não vota, que não tem trabalho, que não opina formalmente. É preciso considerar que este tipo de população tem participação sim na sociedade, porque consome (e na sociedade capitalista o consumo é importante) e a sua presença constitui de participação política. A participação política destas pessoas se faz, exatamente pela exteriorização dos conflitos e problemas sociais.

Com essa visão equivocada de inclusão social, quando da elaboração de políticas públicas são desconsideradas as injustiças sociais, as desigualdades e a pobreza e os processos que levam a estas situações; passando as políticas públicas a ter um caráter compensatório. A inclusão deve ser entendida como parte constitutiva da problemática gerada pela exclusão social<sup>123</sup>.

Considerando, então, a exclusão social como uma problemática social, percebe-se que esta abrange dimensões materiais, políticas, relacionais e subjetivas, que envolve “coleções de indivíduos” e suas relações com os outros. No caso de jovens pertencentes às camadas mais pobres da população, parte deles, muitas vezes, encontra dificuldades para manter-se longe das práticas infracionais devido à pobreza, por viver em regiões ou bairros perigosos e abandonados pelas autoridades, pela falta de trabalho, pouca escolarização e de má qualidade, enfrenta o racismo e a discriminação diariamente e outros fatores que colocam os jovens em situação de risco pessoal ou de “existência”.

Então, nos parece relevante a afirmação de Assman e Sung<sup>124</sup> de que a noção de dignidade humana deveria ser pensada num plano concreto e operacional pelas instâncias do estado, partindo do seguinte postulado: “expandir ao máximo possível o direito concreto dos indivíduos e grupos sociais

---

<sup>123</sup> BONETI, 2005, p. 3.

<sup>124</sup> ASSMAN e SUNG 2001, p. 128.

a terem acesso às mesmas regras do jogo daqueles que melhor conhecem e mais das regras do jogo da sociedade em que se vivem”.

Uma forma de concretizar a afirmação de Assman e Sung seria criar políticas públicas que garantissem o acesso, permanência e o sucesso de determinadas “coleções de indivíduos” aparentemente em desvantagem social à educação formal, prática que alteraria o quadro de exclusão crescente em nosso país, como apontamos na citação a seguir<sup>125</sup>:

a crescente população de meninos e meninas de rua e os dados do analfabetismo funcional no Brasil nos instigam a refletir sobre o paradoxo da inclusão/exclusão a partir de um olhar sobre o currículo escolar e as condições de possibilidade de uma prática de igualdade/diferença, levando em consideração as desigualdades históricas da sociedade brasileira e as relações que definem a implementação das políticas públicas de educação em países, como o Brasil, inserem-se periféricamente na economia globalizada.

A implementação de políticas e programas preventivos e interventivos baseados em conhecimento e análise do contexto e das condições de vida, que considerem as características e necessidades individuais, sociais e culturais das crianças, dos adolescentes e de suas famílias, apoiando, modernizando e valorizando os órgãos responsáveis pelo apoio aos mesmos, de modo que tenham acesso às estruturas sociais, sanitárias e educativas deve assumir um caráter emergencial nos planos de governo de todas as esferas da federação<sup>126</sup>.

Portanto, compreender a noção de exclusão social é o primeiro passo para a elaboração de políticas sociais mais eficazes articuladas às políticas econômicas, aproximando-as das reais necessidades dos grupos sociais excluídos, tendo uma visão local e global.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> SANTIAGO, Anna Rosa Fontella. Políticas de inclusão e cultura excludente: paradoxos do currículo escolar. Revista diálogo educacional. Curitiba: Champagnat v. 6, n. 17, jan/abr 2006, p. 21-32.

<sup>126</sup> SANTIAGO, 2006, p. 22.

<sup>127</sup> BONETI, 2005, p. 5 – 8.

### 3.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS: BREVES CONSIDERAÇÕES

A predominância da espécie humana sobre as demais pode ser justificada por inúmeras teorias. Entre elas, a filosófica que acredita que a especial posição hierárquica deriva da sua racionalidade, e a científica, que atribui à prevalência da espécie humana o processo natural de evolução da espécie.

Portanto, o conjunto destes estudos conclui que a capacidade de raciocinar se sobrepõe ao próprio instinto, de tal forma que apenas o ser humano tem o poder de criar e transformar a própria natureza.

Fabio Konder Comparato<sup>128</sup> entende que “o homem perfaz indefinidamente sua própria natureza – por assim dizer, inacabada”. Ou seja, percebe-se que o ser humano é por essência inacabado, incompleto e em constante evolução, bem como o conceito de dignidade do homem e como a própria humanidade em cada momento histórico. E, justamente, por que os direitos fundamentais são concernentes à espécie humana, estes estão ligados ao estágio de evolução social e cultural.

Neste sentido, os direitos fundamentais<sup>129</sup> solidificados como normas obrigatórias são resultado de uma maturação histórica, compreendida na evidência de que os direitos fundamentais sofrem, constantemente, transformações de acordo com a época nas quais estão inseridos.

A um primeiro exame da questão, elabora-se um conceito de que direitos humanos são direitos fundamentais da pessoa humana. Examinando, entretanto, os conceitos dos doutrinadores a seguir exposto, neste caso, percebe-se que a elaboração de um só conceito é algo improvável. Até por que a própria nomenclatura causa controvérsia, inclusive pela quantidade de expressões ditas como sinônimas, como, por exemplo, direitos humanos, direitos naturais, direitos do homem, direitos individuais, entre outros.

---

<sup>128</sup> COMPARATO, Fabio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 9.

<sup>129</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 265.

A distinção<sup>130</sup> entre a terminologia *direitos humanos* e *direitos fundamentais* torna-se necessária, entendendo que a primeira contém a última, embora, por vezes, sejam usadas como sinônimas. Para Norberto Bobbio<sup>131</sup> a expressão *direitos do homem* é muito vaga, podendo levar a conceitos que pouco dizem por si mesmo.

Os direitos humanos fundamentais<sup>132</sup> são aqueles que devem ser positivados afim de melhor proteger a vida humana e podem ser definidos como conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade primordial o respeito a sua dignidade, através do estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento.

Em contrapartida, Fabio Konder Comparato<sup>133</sup> defende que “os *direitos humanos são direitos próprios de todos os homens, enquanto homens, à diferença dos demais direitos, que só existem e são reconhecidos, em função de particularidades individuais ou sociais do sujeito*”.

Percebe-se que há dificuldade em defini-los em um conceito sintético, haja vista essa ampliação, transformação e constante dinamismo dos direitos fundamentais.

Conclui-se, portanto, que direitos humanos fundamentais são aqueles considerados como indispensáveis, sem os quais não há como se dizer que há existência digna, igualitária e livre, que se encontram consagrados em textos legais, a exemplo da Constituição da República nos artigos 5º e seguintes.

A democracia instituída no Brasil confere às vontades e decisões do povo o poder de serem reproduzidas por um representante, que terá plenos poderes para decidir os desígnios da nação.

Entretanto, o poder dado ao representante do Estado não é absoluto, devendo observar as diversas limitações instituídas, como por exemplo, é o caso dos direitos e garantias fundamentais que devem ser respeitados e seguidos<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais, 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 32.

<sup>131</sup> BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 17.

<sup>132</sup> MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência, 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 57.

<sup>133</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Fundamentos dos Direitos Humanos. Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos), em 10 de junho de 2012.

<sup>134</sup> Sobre o tema: “A democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como

É, portanto, a dignidade da pessoa humana, em seu sentido mais amplo, a raiz maior sobre a qual deve ser lançado o manto protetivo dos direitos humanos fundamentais, pois a partir dela se garante a efetiva fruição de uma existência digna e se sustenta o Estado Democrático de Direito.

Desta maneira, verifica-se que os direitos fundamentais desempenham funções múltiplas, sendo que a finalidade de positivação dos direitos humanos é assegurar que todo e qualquer cidadão poderá exigir sua tutela perante o Estado para assim estabelecer a efetividade democrática. E, ainda, garantir a proteção da dignidade humana.

Assim, são as características apontadas pela doutrina:

a) *Historicidade*: por decorrerem de valores inerentes à sociedade, vinculam-se a momentos históricos e estão em constantes transformações. São dinâmicos, assim como a História, e por esta mesma razão, apenas fazem sentido para um específico contexto histórico.

b) *Inalienabilidade*: A Constituição Federal garante direitos a todos, de forma igual. São personalíssimos e indisponíveis. Ou ainda, nas palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>135</sup>, “é um direito ou uma coisa em relação a que estão excluídos quaisquer atos de disposição, quer jurídica, quer material”.

c) *Imprescritibilidade*: por possuírem caráter personalíssimo, podem ser exercidos a qualquer tempo, sem prescrição.

d) *Irrenunciabilidade*: em decorrência do caráter personalíssimo e serem constitucionalmente protegidos, tornam os direitos humanos não suscetíveis a renúncia.

e) *Universalidade*: a abrangência dos direitos fundamentais é global, sem vinculação de raça, gênero, nacionalidade ou religião.

f) *Efetividade*: a efetivação é garantida pelo Poder Público.

g) *Interdependência*: os direitos humanos se relacionam entre si, visando atingir as suas finalidades.

h) *Complementaridade*: a interpretação dos direitos humanos, deve se dar de maneira conjunta.

---

autonomia.”BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 38.

<sup>135</sup> Ibid., p. 276.

i) *Constitucionalização*: devem estar consagrados em preceitos de ordem jurídica, devendo ser impostos a todos os poderes constituídos, inclusive tendo poder suficiente para reformar a Carta Magna.

### 3.1.1 Cidadania: base dos Direitos Fundamentais

Para melhor se compreender o assunto torna-se necessária a análise histórica do tema, bem como sua evolução até os dias atuais e a explanação dos conceitos acerca da matéria, a partir da ideia de cidadania.

Acredita-se que a ideia de cidadania teve origem na Roma Antiga, quando o termo cidadania foi usado para demonstrar a situação política de uma pessoa e os direitos que poderia exercer.

Havia na sociedade romana distinção de classes sociais e, em decorrência disto, a discriminação social. Os romanos eram separados em inúmeras camadas sociais, e divididos entre escravos, livres e estrangeiros. Os livres eram ainda subdivididos entre patrícios e plebeus.

Apenas eram considerados como cidadãos aqueles romanos livres, porém, nem todos poderiam participar das atividades políticas e administrativas, restando, portanto, outra divisão entre os cidadãos romanos. Segundo Dallari<sup>136</sup>, fazia-se uma diferenciação entre cidadão e cidadão ativo, e somente os ativos é que tinham direito a ocupar cargos políticos e administrativos. Cumpre salientar que as mulheres não possuíam cidadania ativa e, desta maneira, não podiam participar da vida política e administrativa da sociedade romana.

Sabe-se que depois disto, existiram diversas revoluções burguesas, sociais e de independência na Europa e nas colônias inglesas na América do Norte até que em 1789 houve na França a Revolução Francesa<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> DALLARI, 1998, p. 10.

<sup>137</sup> Dallari acredita que “foi nesse momento e nesse ambiente que nasceu a moderna concepção de cidadania, que surgiu para afirmar a eliminação de privilégios mas que, pouco depois, foi utilizada exatamente para garantir a superioridade de novos privilegiados.” Ibid., p. 11.

Entretanto, em 1791 foi aprovada a primeira Constituição francesa, e nesta estavam presentes regras que manchavam por completo a idéia de cidadania, reinserindo aquela ideia que diferenciava o cidadão do cidadão ativo.

Desta forma, conclui-se que com a conquista da cidadania todos são vencedores.

A partir do momento que foi delineado o teor histórico da cidadania, torna-se imprescindível o exame do que de fato é cidadania, e para tanto, conceituar-se-á cidadão, a partir do uso do termo.

Desde os tempos romanos foi estabelecido que os cidadãos seriam aqueles indivíduos que gozavam de determinados direitos ante o Estado em que viviam. Ora, ao trazer este conceito para a atualidade pode-se verificar que há uma agregação, pois, o cidadão além de gozar de direitos civis e políticos, também possui deveres para com o Estado.

A cidadania é a qualidade de cidadão. Ou seja, a cidadania exprime um conjunto de direitos e deveres cedidos à pessoa para que esta possa participar ativamente da vida civil e pública de determinado Estado.

Conforme verificado anteriormente, o conceito de cidadania tal qual é hoje, foi constituído de acordo com as necessidades e evoluções da sociedade como um todo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988<sup>138</sup> assegurou e ampliou diversos direitos aos cidadãos brasileiros. Veja-se seu Preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a Constituição da República Federativa do Brasil.

---

<sup>138</sup> BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. D.O.U. 5 de outubro de 1988.

Verifica-se que no primeiro artigo da Constituição são estabelecidos como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político.

Sabe-se, que infelizmente a cidadania avançou mais na teoria do que na prática, como na época do Império quando a Constituição Brasileira adotava os princípios de liberdade da revolução francesa, mas ao mesmo tempo a escravidão era mantida<sup>139</sup>.

Muito embora o direito à cidadania esteja garantido e assegurado na Constituição Federal, nota-se que na vida cotidiana dos brasileiros, tanto a Constituição, quanto a cidadania são muitas vezes apenas institutos teóricos. E como resultado disto, acentua-se a exclusão social.

Para vislumbrar com clareza o que foi exposto, fica evidente a necessidade de relacionar os artigos constitucionais relevantes ao tema.

O artigo primeiro da Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece os preceitos fundamentais que regem a federação brasileira. Ideais como a cidadania, a dignidade e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são elencados como fundamentos do Estado Democrático de Direito em que se vive.

Dessa forma, verifica-se a existência de leis que estabelecem e asseguram garantias e direitos fundamentais não são suficientes, caso estes não sejam postos em prática. Gilberto Dimenstein<sup>140</sup> elucida que *“é a prova da carência de cidadania de todo um país, em que uma imensa quantidade de garantias não saiu do papel da Constituição”*.

### 3.20 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana está prevista no artigo 1º, III, da CF/88<sup>141</sup> como fundamento da República Federativa do Brasil. Entretanto, esta

---

<sup>139</sup> DIMENSTEIN, Gilberto. O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os Direitos. São Paulo: Ática, 2002, p.174.

<sup>140</sup> DIMENSTEIN, 2002, p. 28.

<sup>141</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como

constituição não proclama o mínimo social em cláusula aberta e genérica, mas o estabelece como um dos objetivos da República, consoante artigo 3º, III, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A ideia de dignidade da pessoa humana tem sido marcada, ao longo do tempo, pela evolução do pensamento, no sentido de se questionar o que distingue o ser humano, o que compõe a sua humanidade. E uma das maiores dificuldades em se construir a noção jurídica de dignidade da pessoa humana<sup>142</sup> é, precisamente, por que se trata de um valor em geral utilizado para a identificação do homem como tal, ou uma qualidade inerente a todo ser humano, o que a torna vaga e difícil de aprisionar em uma definição jurídica.

Visando uma melhor compreensão do tema, torna-se necessária a busca por uma conceituação e, mais que isso, uma busca pela determinação de seu conteúdo. Dessa forma, a preocupação aqui será exclusivamente com a *qualidade de princípio constitucional passível de produzir consequências jurídicas práticas*<sup>143</sup>, pois como princípio constitucional, a dignidade da pessoa humana agrega consequências jurídicas como, por exemplo, limite das atividades do Estado.

Na dignidade se identifica uma dimensão ontológica, como qualidade intrínseca da pessoa humana, irrenunciável e inalienável, não podendo ser criada, concedida, tocada ou retirada, mas devendo ser reconhecida e protegida. Compõe também a noção de dignidade humana uma dimensão intersubjetiva, na medida em que a ideia de dignidade de cada ser humano se reflete no meio social em que vive e também o reflete, postulando-se uma dignidade social.

Nesse sentido, pode-se agregar às características da dignidade da pessoa humana, o caráter circunstancial e temporalmente determinado<sup>144</sup>. Pode-se, ainda, demonstrar o perfil constitucional da dignidade da pessoa humana da

---

fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

<sup>142</sup> Cabe ressaltar a diferença entre dignidade da pessoa humana e dignidade humana. Jorge Miranda elucida que aquela refere-se ao homem concreto e individual, esta à humanidade, qualidade comum a todos os homens ou como conjunto que os engloba e ultrapassa. Vide MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV – Direitos Fundamentais. 3ed., Coimbra: Coimbra, 2000, p. 184.

<sup>143</sup> NOVAIS, Jorge Reis. Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa. Lisboa: Coimbra Editora, 2004, p. 51.

<sup>144</sup> Ibid., p. 53.

seguinte forma, quanto à estrutura da norma enquadra-se como princípio jurídico, como já visto; no plano jurídico-constitucional apresenta-se como norma de garantia de direito fundamental e sobre direitos fundamentais; quanto à sua natureza apresenta direito fundamental; e, por fim quanto ao valor é absoluto, como princípio é relativizável e como regra dá a aparência de absoluto<sup>145</sup>.

A dignidade humana como um princípio jurídico produz conseqüências práticas relevantes, são elas quanto à determinação de seu conteúdo e estrutura normativa; seu modo de aplicação e seu papel no sistema constitucional<sup>146</sup>.

Kant, da pessoa como fim em si mesma<sup>147</sup>, serviu de inspiração para Dürig, na Alemanha do pós-guerra, criar a “fórmula do objeto”. Essa nova vertente ao princípio da dignidade da pessoa humana teve acolhimento pelo Tribunal Constitucional Alemão, a qual corresponde ao fato de que a dignidade será atingida ou violada na medida em que a pessoa seja tratada como mero objeto ou instrumento, ou seja, quando uma pessoa deixe de ser tratada como tal e passe a ser tratada como meio de realização de fins alheios<sup>148</sup>.

A fórmula pode ser considerada *apenas como uma linha orientadora*, pois não trata de ideias de representação pessoal e de atribuição individual, bem como dos deveres de proteção, promoção e prestação<sup>149</sup>.

Ainda na Alemanha da década de 50, Otto Bachof considerou que o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, I, da Lei Fundamental) não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também de um mínimo de segurança social, pois sem recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade ficaria sacrificada.

---

<sup>145</sup> ALEXANDRINO, José de Melo. Perfil Constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções. Aula ministrada no Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no âmbito de Direitos Constitucionais, p. 19-21.

<sup>146</sup> BARROSO, Luis Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf), visitado no dia 13/05/2012, p. 12.

<sup>147</sup> KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 68.

<sup>148</sup> NOVAIS, op. cit., p. 57.

<sup>149</sup> ALEXANDRINO, José de Melo. Direitos Fundamentais, introdução geral. Estoril: Principia, 2007, p. 61.

A doutrina alemã entende que a garantia das condições mínimas para uma existência digna integra o conteúdo essencial do princípio de Estado Social do Direito, constituindo uma de suas principais tarefas e obrigações. Essa doutrina passou a sustentar que a dignidade propriamente dita não é passível de quantificação. A fixação do valor da prestação assistencial destinada à garantia das condições existenciais mínimas, além de condicionado espacial e temporalmente, depende do *standard* socioeconómico vigente, já que não se pode negligenciar a circunstância de que o valor necessário para a garantia das condições mínimas de existência evidentemente estará sujeito às flutuações, não apenas na esfera económica e financeira, mas também das expectativas e necessidades vigentes<sup>150</sup>.

O mínimo social<sup>151</sup> e o princípio da dignidade da pessoa humana compartilham diversas características, como por exemplo, serem circunstanciais, temporalmente determinados e influenciados pela inspiração kantiana. De tal forma, que é impossível entender o direito ao mínimo sem cotejá-lo ao princípio da dignidade. Uma vez que não pode qualquer direito mínimo transformar-se em mínimo existencial. Tem que ser um direito à existência digna.

O conceito de mínimo social surgiu diretamente ligado à dificuldade de efetivação dos direitos sociais. O mínimo social é violado quando se verifica a omissão na concretização de direitos fundamentais, inerentes a dignidade da pessoa humana.

Pode-se considerar o mínimo como variável, relativo e particular. Variável por que muda de acordo com determinados critérios como o da temporariedade e localização geográfica; relativo, porque depende da sociedade na qual a pessoa encontra-se inserida; e particular, porque para cada situação de carência, há um mínimo distinto.

Nessa tentativa de fixar o conteúdo do mínimo, a estratégia mais adequada parece ser aquela que não se preocupa em enumerar os direitos, mas

---

<sup>150</sup> FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner e SALET, Ingo Wolfgang. Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. Doutrina Nacional. Direitos Fundamentais e Justiça n°1, out/dez de 2007, p. 179.

<sup>151</sup> Jorge Reis Novais, sobre o mínimo social, explica que “a criação jurisprudencial germânica, inaugurada em 1975, tem um alcance pioneiro e inovador, que só muito mais tarde viria a ser acompanhado por outras jurisprudências constitucionais de Estado social e pelas instituições comunitárias, já a partir dos finais dos anos oitenta do século passado.” NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 2010, p.198.

sim a que se incline no sentido de assegurar o alcance do princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, assegurar as condições para o desenvolvimento, a busca do crescimento, assegurar sua liberdade e a igualdade de tratamento.

Para Kant, o ser humano existe como um fim em si mesmo, todo homem que tem dignidade não tem preço. Cada ser humano é insubstituível. Vetando, portanto, a coisificação da pessoa humana<sup>152</sup>.

Cabe, aqui, dar início a uma discussão sem pretensões de esgotá-la, como visto, Kant acredita que há violação da dignidade da pessoa humana sempre que esta pessoa for degradada ou tratada como objeto, mas será isso uma verdade absoluta? Será possível tratar uma pessoa como objeto ou como instrumento sem violar a sua dignidade?

A resposta para esses questionamentos pode tão ser simples como: o mesmo comportamento degradante para uma pessoa pode não ser para outra. Um caso que trata o assunto é o do lançamento de anões na França, no qual alguns anões eram pagos para serem arremessados a distância, o caso ficou famoso depois que as autoridades locais proibiram a prática, gerando uma grande discussão que culminou em uma decisão do Conselho de Estado Francês, em 1995, proibindo a referida prática. A questão gerada nesse momento era a de que apesar da prática parecer degradante e remeter os anões à instrumento, os anões estavam ganhando dinheiro para exercerem aquele papel, ou seja, era o trabalho deles. Será que é possível abrir mão do princípio da dignidade humana? Ou será que quando envolve a dignidade e toca no mínimo isto está fora de cogitação? A discussão continuará a ser analisada, agora sob a ótica do mínimo social.

O mínimo social pode ser compreendido em dimensões. As dimensões podem ser chamadas de dimensões de defesa (direitos negativos) e de prestação (direitos positivos). Por exemplo, a disposição jusfundamental que consagra o direito à saúde inclui tanto o direito a que o Estado não atue para prejudicar a saúde do indivíduo, quanto a que o Estado estabeleça normas para a proteção da saúde contra intervenções de terceiros.

Vale abrir um parêntese sobre o tema e demonstrar que o direito negativo é um direito que o Estado não faça, o Estado pode respeitar milhões de

---

<sup>152</sup> KANT, op. cit., p. 68.

direitos negativos, pois basta que o Estado fique inerte, não faça nada. É diferente do direito positivo, pois neste ele deve fazer, o que é mais difícil e impossível de se cumprir todos direitos ao mesmo tempo, de forma satisfatória. Torna-se necessário estabelecer prioridades e a questão é: pode o judiciário decidir o que é prioridade? E é a partir desse ponto que o domínio fica duvidoso, fazendo com que o juiz passe a ter mais dificuldades.

Quando se levanta uma questão de inconstitucionalidade, no direito negativo, há sempre um ato, que será objeto de verificação do juiz para ver se é ou não inconstitucional. O juiz intervém e anula o ato, considerando-o inconstitucional. Já nos casos de direito positivo, se o juiz considerar uma omissão inconstitucional, como ela deverá ser suprida? Tudo no direito positivo é mais difícil, pois em princípio isso é tarefa do legislador, cabe ao Poder Público suprir. Só não será complicado quando a norma da Constituição diz o que é pra ser feito, o que é raro. Portanto, há sempre uma omissão, pois não dá pra saber se o que foi feito foi suficiente.

Os direitos fundamentais, sociais e de liberdade tem direitos positivos e negativos, não há direitos fundamentais que sejam só direito negativo ou só positivo, são sempre os dois.

Inúmeros são os caminhos a percorrer na realização das prestações dos direitos positivos, cabendo ao legislador decidir a forma, a oportunidade e o conteúdo da prestação.

Os direitos a prestações ainda podem ser catalogados em dois grandes grupos: uma de prestações normativas, a que corresponde o dever estatal de proteção dos recursos mínimos para uma existência digna, por meio de normas infraconstitucionais, por exemplo, as de natureza penal, civil ou trabalhista. Ou seja, a norma estará submetida ao controle de constitucionalidade material<sup>153</sup>.

E outra dimensão de prestações fáticas ou materiais, a que corresponde o dever estatal de proporcionar os meios indispensáveis à existência digna. Deve o Estado adotar determinada conduta a fim de prover ao

---

<sup>153</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais; trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 201.

titular do direito o bem jurídico tutelado, sendo o Estado livre para escolher a melhor forma para atender esse objetivo<sup>154</sup>.

Os serviços sociais de cunho prestacional encontram-se a serviço da igualdade objetivando a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e à garantia de uma existência com dignidade, não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência humana, no caso de um mínimo vital, mas sim uma vida com dignidade no sentido de uma vida saudável, uma vida boa.

O mínimo social está implícito nos princípios constitucionais que o fundamentam, como, o da igualdade, por exemplo. O mínimo encontra-se intimamente ligado a ideias de cidadania, de liberdade, de igualdade, livre iniciativa. E confunde-se com a questão da pobreza<sup>155</sup>.

O mínimo necessário à existência constitui um direito fundamental, uma vez que sem ele cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade.

O mínimo existencial pode ser caracterizado como um direito pré-constitucional, público, de validade *erga omnes*, que não esgota no elenco dos direitos fundamentais e que varia de acordo com o contexto social<sup>156</sup>.

1. Pré-constitucional: por que não se encontra positivado no texto constitucional.
2. Público subjetivo do cidadão: por que decorre da possibilidade de ser oponente à administração pública, ao Estado.
3. De validade *erga omnes*: pelo princípio da universalidade, princípio este, que encontra-se ligado a ideia de direito de igualdade, a igualdade de tratamento.
4. Que não se esgota no elenco dos direitos fundamentais
5. E que varia de acordo com o contexto social.

Ainda constitui como características o fato de serem de serem elas normativas, interpretativas, vinculadas à moral e dogmática. São normativas

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 201.

<sup>155</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 3-4.

<sup>156</sup> Ibid., 14.

porque não se preocupa com a explicação de fenômenos, à moda das ciências sociais da realidade, mas com a concretização. A eficácia e a validade do mínimo existencial não é uma teoria filosófica, já que alia aos aspectos axiológicos os deontológicos. É interpretativa, eis que projeta consequências sobre a interpretação dos direitos fundamentais. A natureza interpretativa acompanha hoje, de um modo geral, a própria ciência do direito. E, ainda, é dogmática por que busca concretizar os direitos fundamentais a partir das suas fontes legislativas e jurisprudenciais<sup>157</sup>.

John Rawls indica, na Teoria da Justiça<sup>158</sup>, dois princípios básicos de justiça os quais irão contribuir para formatar o “quadro protetivo do mínimo”.

1. Cada pessoa tem igual direito à maior liberdade básica compatível com idêntica liberdade para os outros.
2. As desigualdades sociais e económicas devem ser combinadas de tal forma que ambas despertem a convicção razoável de que trarão vantagem a todos e sejam ligadas a posições e a órgãos abertos a todos.

O primeiro princípio abrange as liberdades políticas, palavra, consciência, reunião, já o segundo à distribuição de rendas e bens. Rawls admite pelo princípio da diferença, tratamento desigual, desde que beneficie as pessoas colocadas no patamar social inferior. Só se justifica a diferença se a expectativa é de vantagem para o representante do trabalho não qualificado – para ele, «a diferença maior entre ricos e pobres faz os últimos sempre mais excluídos e isso viola o princípio da vantagem mútua, bem como o da igualdade democrática».

No livro, Liberalismo Político<sup>159</sup>, Rawls assevera que a essência constitucional é que abaixo de um certo nível de bem-estar material e social e de instrução e educação, as pessoas simplesmente não podem tomar parte na sociedade como cidadãos, muito menos como cidadãos iguais.

Rawls, ainda distingue entre os fundamentos constitucionais e as questões de justiça básica. Os fundamentos constitucionais compreendem: os princípios fundamentais que especificam a estrutura geral do Estado e do processo político; e os direitos e liberdades fundamentais e iguais de cidadania que as maiorias legislativas devem respeitar.

---

<sup>157</sup> Ibid., 15.

<sup>158</sup> RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3º ed., São Paulo: Martins Fontes, 2008.

<sup>159</sup> RAWLS, John. Liberalismo político. 2º Ed. São Paulo: Ática, 2000.

Para Alexy, a garantia do mínimo, de acordo com sua Teoria dos Direitos Fundamentais<sup>160</sup>, referente ao modelo de princípios e regras, corresponde a uma regra constitucional – o mínimo existencial é exatamente o conjunto de circunstâncias materiais mínimas a que todo homem tem direito, é o núcleo irreduzível da dignidade humana. É, portanto, a redução máxima que se pode fazer em atenção aos demais princípios.

Em Portugal, o Acórdão 509/2002, em que foi relator o Conselheiro Luís Nunes de Almeida, deu um passo decisivo, pois reconheceu a perspectiva objetiva de abordagem do direito a um mínimo vital, com base na dignidade da pessoa humana, associado ao direito à segurança social<sup>161</sup>.

No Brasil, o mínimo existencial significa, na linguagem utilizada pelo STF, as condições materiais mínimas de existência que devem ser preservadas em favor da pessoa e do cidadão. Na ação de descumprimento de preceito fundamental nº 45: Min. Celso de Mello além de tecer considerações acerca da reserva do possível, reconheceu a “necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial”.

Torres<sup>162</sup>, que liga o conceito do mínimo existencial ao denominado *status positivus libertatis*, tece críticas a esse despacho, dizendo que:

a acção declaratória de preceito fundamental já estava prejudicada, confundiu os direitos sociais com os fundamentais, deu à reserva do possível interpretação extensiva e abrangente, para torna-la susceptível de aplicação pelo Judiciário, e abusou da interpretação terminológica, utilizando a expressão “*disponibilidade financeira para suprir assim a falta de verba orçamentária como a de dinheiro*”.

Essa compreensão, todavia, não coaduna com a fundamentalidade que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece aos direitos sociais.

---

<sup>160</sup> ALEXY, op. cit., p. 427.

<sup>161</sup> Sobre o tema Jorge Reis Novais esclarece que o reconhecimento “da dimensão objetiva de que decorre do princípio da dignidade da pessoa humana associado ao direito à segurança social, enquanto proibição de o Estado revogar, sem substituição, as normas jusfundamentais que preveem a atribuição de prestações, pecuniárias ou em espécie, destinadas a assegurar os pressupostos materiais mínimos de uma existência condigna”. Essa decisão é um marco, por que mudou de uma perspectiva negativa para uma perspectiva positiva.

<sup>162</sup> TORRES, op. cit., 57.

Recentemente, foi decretada a Lei Complementar nº 141, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde.

### 3.3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O conceito de igualdade no dicionário apresenta diversas definições<sup>163</sup>, entre elas: qualidade de igual, correspondência perfeita entre as partes de um todo, organização social em que não há privilégios de classes e equação.

O princípio da igualdade é estruturante do regime geral dos Direitos Fundamentais e trata de uma igualdade formal - 'jurídica', 'liberal', 'estritamente postulada pelo constitucionalismo liberal: os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos<sup>164</sup>'. Bem como afirma Paulo Bonavides, o princípio da igualdade é o "centro medular do Estado Social", sendo ainda o seu "direito-chave, direito-guardião", portanto, mais do que uma igualdade perante a lei, trata-se da igualdade que advém da lei e se faz através dela<sup>165</sup>.

Nesse sentido, Ataliba<sup>166</sup>:

A igualdade é, assim, a primeira base de todos os princípios constitucionais e condiciona a própria função legislativa, que é a mais nobre, alta e ampla de quantas funções o povo, republicanamente, decidiu criar. A isonomia há de se expressar, portanto, em todas as manifestações de Estado, as quais, na sua maioria, se traduzem concretamente em atos de aplicação da lei, ou seu desdobramento. Não há ato ou forma de expressão estatal que possa escapar ou subtrair-se às exigências da igualdade.

---

<sup>163</sup> "igualdade", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <http://www.priberam.pt/dlpo/igualdade>> Acesso em 15/06/2014.

<sup>164</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7 ed., Coimbra: Almedina, 2011, p. 426.

<sup>165</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15 ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 376-377.

<sup>166</sup> ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p.160.

O direito de igualdade consiste em afirmar que os destinatários da norma constitucional devem ser tratados de forma equânime:

Art. 5º, *caput*, CF<sup>167</sup>: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Destaca-se que referido preceito constitucional deve ser observado não só quando da aplicação das normas jurídicas, mas também quando de sua elaboração. Logo, o princípio da igualdade é um limitador, onde a lei deverá regular a vida social, com tratamento uniforme, sem haver diferenciações injustificadas<sup>168</sup>.

Não se admite, portanto, discriminação de nenhuma natureza em relação aos seres humanos, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, demonstrando não apenas que os brasileiros, assim como os estrangeiros devem ser tratados, com liberdade e igualdade de direitos<sup>169</sup>.

O princípio da igualdade se repete em diversos outros dispositivos<sup>170</sup>, provando a preocupação do constituinte com essa temática. O artigo 3º estabelece como objetivo fundamental do país a erradicação da pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A concepção aristotélica pode ser o início da análise do conteúdo do princípio da igualdade, pois traz a ideia de que nem todo tratamento idêntico a todos os indivíduos estará em sintonia com o referido axioma. Mas, tal conceito,

---

<sup>167</sup> Constituição Federal de 1988. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 15/06/2014.

<sup>168</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3 ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 9-10.

<sup>169</sup> CRETELLA Júnior, José. Elementos do Direito Constitucional. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 184-185.

<sup>170</sup> O preâmbulo da Constituição Federal de 1988 já traz a igualdade como um dos valores do Estado brasileiro.

em um primeiro momento, suscita a indagação em relação a quem são os iguais e quem são os desiguais. Neste sentido, valiosa é a contribuição de Agnes Heller<sup>171</sup>:

Em outras palavras, se as mesmas normas e regras se aplicam a um agrupamento de pessoas, nós nos referimos aos membros desse agrupamento como iguais. Se diferentes normas e regras se aplicam a dois agrupamentos de pessoas, e a assimetria do comportamento pertinente aos membros dos dois grupos, em sua mútua relação é constante, referimo-nos à relação dos membros dos dois grupos como desigual e aos próprios membros como desiguais.

Dessa forma, seguindo a máxima aristotélica, tratar os desiguais de forma desigual, na medida em que se desigualam é a “exigência tradicional do próprio conceito de Justiça<sup>172</sup>”, o que é vedado são as diferenciações arbitrárias e absurdas. Segundo Bandeira de Mello, atinge a todos, pela lei “hão de receber tratamento pacificado, sendo certo, ainda, que ao próprio ditame legal é interdito deferir disciplinas diversas para situações equivalentes<sup>173</sup>”.

Em que pese a igualdade ser considerada um ideal dificilmente alcançável<sup>174</sup>, a sua busca é um ideal constante, como ensina Jorge Miranda:

Que, embora a superação destas ou daquelas desigualdades nunca seja definitiva e, por vezes, até venha acompanhada do aparecimento de novas desigualdades, o ideal de uma sociedade alicerçada na igualdade (ou na justiça) é um dos ideais permanentes da vida humana e um elemento crítico de transformação não só dos sistemas jurídicos mas também das estruturas sociais e políticas<sup>175</sup>.

---

<sup>171</sup> HELLER, Agnes. Além da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, p. 17-18.

<sup>172</sup> MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 63.

<sup>173</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O Conteúdo Jurídico do princípio da igualdade. 3 ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 10.

<sup>174</sup> VILAS-BÔAS, Renata Malta. Ações afirmativas e o princípio da igualdade. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p. 1-3.

<sup>175</sup> MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais – Introdução Geral. Coimbra: Lisboa Ltda, 1999, p. 119.

O princípio da igualdade tem uma tríplice finalidade limitadora, qual seja: frente ao legislador ou poder executivo; ao intérprete ou autoridade pública e frente ao particular. A limitação ao legislador, no exercício da sua função constitucional de criação e edição de leis, atos normativos e medidas provisórias, consiste no impedimento de criar tratamento diferenciado a pessoas que se encontram em situação igual, sob pena de inconstitucionalidade<sup>176</sup>.

Já os intérpretes deverão aplicar a lei e atos normativos ao caso concreto, sem diferenciações de qualquer ordem, com o intuito de formalizar uma interpretação uniforme, no caso do Poder Judiciário, para auxiliar em futuras decisões<sup>177</sup>.

Por fim, os particulares também serão direcionados por leis, as quais deverão ser respeitadas e não poderão agir de forma preconceituosa ou racista em desconformidade com a legislação, sob pena de responder civil e penalmente<sup>178</sup>.

O mesmo ocorre na Declaração Universal dos Direitos do Humanos, em seu artigo 1º:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

Segundo José Afonso da Silva, nas constituições brasileiras, a igualdade perante a lei “se confunde com mera isonomia formal, no sentido de que a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem levar em conta as distinções de grupos<sup>179</sup>”. Entretanto, elucida que no artigo 5º, CF, isso não ocorre, pois, a intenção do legislador deve ser considerada, como aquela que pretende diminuir ou eliminar as injustiças socioeconômicas e, vale dizer, culturais. Cabe, portanto, ao intérprete a tarefa de associá-lo a outras normas vigentes, no sentido de estender sua aplicação<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> MORAES, p. 65.

<sup>177</sup> MORAES, 2003, p. 65.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 28 ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 213.

2007, p. 214.

<sup>180</sup> SILVA, loc. cit.

É com base no princípio da igualdade que se exige a “igualdade na aplicação do direito” e, dessa forma dirige-se aos “órgãos da administração e tribunais<sup>181</sup>”. Muito mais do que isso, representa que a lei deve ser igual para todos, e, assim, dirige-se ao legislador “vinculando-o à criação de um direito igual para todos os cidadãos<sup>182</sup>”.

Este princípio pode ser analisado dentro da fórmula: “para todos os indivíduos com as mesmas características devem prever-se, através da lei, iguais situações ou resultados jurídicos<sup>183</sup>”. Porém, essa assertiva não resolve o problema, pois ainda que vise a igualdade, poderia ser fonte de discriminação, conforme o seu exemplo: “todos os indivíduos da raça judaica devem ter sinalização na testa” ou todos os indivíduos de raça negra devem ser tratados igualmente em escolas separadas das escolas reservadas a brancos”, tal como sabemos ter ocorrido em certo ponto da história<sup>184</sup>.

Assim, a igualdade perante a lei, embora trate a todos de igual forma, se não estiver acompanhada da “igualdade na própria lei”, não seria suficiente para retirar o que dela resultasse em caráter discriminatório<sup>185</sup>.

Conclui Canotilho, que “é preciso delinear os contornos do princípio da igualdade em sentido material”, ou seja, que consiga resolver a característica puramente formal, que ao fim poderia desigualar os cidadãos<sup>186</sup>.

O princípio da igualdade perante a lei tem, ao final, o sentido que se dá à igualdade na lei, ou seja, “tem como destinatários tanto o legislador como os aplicadores da lei<sup>187</sup>”.

A igualdade na lei exige que não haja distinções que não sejam autorizadas pela própria constituição nas normas jurídicas a serem criadas, sem razão justificada, ou seja, que pretenda ulteriormente a igualdade material.

Da mesma forma, exige-se de o aplicador seguir tal princípio de acordo com o previamente estabelecido na lei: “o critério da igualdade resultará obrigatório para o executor da lei pelo simples fato de que a lei o obriga a

---

<sup>181</sup> CANOTILHO, 2011, p. 426.

<sup>182</sup> CANOTILHO, loc. cit.

<sup>183</sup> CANOTILHO, p. 427.

<sup>184</sup> CANOTILHO, loc. cit.

<sup>185</sup> CANOTILHO, loc. cit.

<sup>186</sup> CANOTILHO, loc. cit.

<sup>187</sup> SILVA, 2007, p. 215.

executá-la com fidelidade ou respeito aos critérios por ela mesma estabelecidos<sup>188</sup>.

Sabe-se que enquanto seres da mesma espécie, os homens são considerados iguais, mas tido em sua individualidade, há inúmeras diferenças, e, conforme explica o autor, são “desigualdades fenomênicas: naturais, físicas, morais, políticas, etc<sup>189</sup>”.

Silva afirma que sendo “a desigualdade característica do universo”, os homens “nascem e morrem desiguais<sup>190</sup>”. O princípio não pretende “tratar todos abstratamente iguais”, pois como já mencionado, as pessoas diferem entre si<sup>191</sup>.

A norma pretende destacar aspectos relevantes para o tratamento igual, dada determinada “característica das pessoas, circunstâncias ou situações nas quais essas pessoas se encontram<sup>192</sup>”.

Nesse sentido, a lição de Hans Kelsen<sup>193</sup>, para quem a igualdade é aquela determinada pela lei e não pode estabelecer distinções a não ser quanto às inerentes ao próprio ser humano:

a igualdade dos indivíduos sujeitos à ordem jurídica, garantida pela Constituição, não significa que aqueles devam ser tratados por forma igual nas normas legisladas com fundamento na Constituição, especialmente as leis. Não pode ser uma tal igualdade aquela que se tem em vista, pois seria absurdo impor os mesmos deveres e conferir os mesmos direitos a todos os indivíduos sem fazer quaisquer distinções, por exemplo, entre crianças e adultos, sãos de espírito e doentes mentais, homens e mulheres.

Conforme preestabelecido, o princípio é uma norma que condiciona todas as demais normas do sistema jurídico e, em relação ao princípio da igualdade, impõe um limite que é o de não discriminar sem que haja um critério válido, ou seja, veda “deferir disciplinas diversas para situações equivalentes<sup>194</sup>”.

---

<sup>188</sup> Ibid., p. 216.

<sup>189</sup> Ibid., p. 213.

<sup>190</sup> Silva, 2007, p. 212.

<sup>191</sup> Ibid., p. 216-217.

<sup>192</sup> Ibid., p. 216-217.

<sup>193</sup> KELSEN, Hans. Teoria pura do Direito. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 99.

<sup>194</sup> MELLO, 1993, p. 9-10.

De igual forma, Mello, reforça que o princípio da igualdade é norma que deve servir de base para os legisladores, e também para os que aplicam a lei<sup>195</sup>. Diz que o princípio da igualdade “interdita tratamento desuniforme às pessoas<sup>196</sup>”, mas isto não quer dizer que a lei não terá conteúdo discriminatório, e se contiver, terá por base critérios válidos e apropriados, em acordo com o princípio da igualdade, ou seja, com base na ‘desigualação’ formal para obter a igualdade material.

Ressalta ainda que as leis nada fazem senão discriminar situações para submetê-las à regência de uma ou outra regra, característica funcional, sendo necessário quais as discriminações são juridicamente intoleráveis<sup>197</sup>:

Sabe-se que entre as pessoas há diferenças óbvias, perceptíveis a olhos vistos, as quais, todavia, não poderiam ser, em quaisquer casos, erigidas, validamente, em critérios distintivos justificadores de tratamentos jurídicos díspares. [...] imagina-se que as pessoas não podem ser legalmente desequiparadas em razão da raça, ou do sexo, ou da convicção religiosa (art. 5º caput da Carta Constitucional) ou em razão da cor dos olhos, da compleição corporal, etc.”

A justiça formal pode ser considerada como um princípio de ação, segundo o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma forma. Por conseguinte, a igualdade material deverá ser buscada no plano concreto, no contexto individual ou segundo sua necessidade.

Há situações em que a discriminação não será tida como inconstitucional, por óbvio que isto se aplica apenas aos casos em que a lei assim permite. Como exemplo: um concurso para polícia feminina em que só possam se candidatar mulheres<sup>198</sup>, não haveria inconstitucionalidade ao princípio da igualdade na discriminação em razão do sexo<sup>199</sup>.

---

<sup>195</sup> Ibid., p. 9.

<sup>196</sup> Ibid., p.12.

<sup>197</sup> MELLO, 1993, p. 11-15.

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Ibid., p. 16-18.

Para Cármen Lúcia Antunes Rocha<sup>200</sup>, a ‘desigualação’ da lei deve propiciar a igualdade ou redução da desigualdade, para não causar mal maior:

“pode-se verificar que o princípio jurídico da igualdade não apenas trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida que se desigalam, mas que deve erradicar as desigualdades criadas pela própria sociedade, cuidando de estabelecer até onde e em que condições as desigualdades podem ser acompanhadas por tratamentos desiguais sem que isto constitua a abertura de uma fenda legal maior e uma desigualação mais injusta”.

É necessário saber, nas palavras de Mello<sup>201</sup>:

As discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.

Dessa forma, ainda na visão de Mello, para que determinada ‘desequiparação’ esteja em sintonia com o princípio isonômico, faz-se necessária a análise de três questões: do critério discriminatório, do fundamento lógico entre o fator de *dirscrímen* e a desigualdade proclamada, e da consonância dessa correlação lógica com interesses constitucionais. Somente com a conjugação desses três requisitos é que a discriminação será compatível com o princípio da igualdade<sup>202</sup>.

Quanto ao fato de discriminação, dois pressupostos são exigidos: “a norma não pode singularizar atual e definitivamente um destinatário determinado, sob pena de ensejar perseguições e favoritismos”<sup>203</sup>. Nesse

---

<sup>200</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio constitucional da igualdade. Belo Horizonte: Lê, 1990, p. 34.

<sup>201</sup> MELLO, 1993, p. 11.

<sup>202</sup> MELLO, 1993, p. 21.

<sup>203</sup> MELLO, 1993, p. 23-25.

aspecto, deve-se analisar o objeto para constatar se há ou não individualização absoluta; b) o critério discriminatório deve “necessariamente residir na pessoa, na coisa ou na situação a ser discriminada”<sup>204</sup>.

Ainda, entre o fator de *discrímen* e o ‘tratamento jurídico diferencial, dele resultante, deve haver, em abstrato, uma correlação lógica, ou seja, a discriminação não pode ser gratuita, fortuita ou injustificada.”<sup>205</sup> E também não pode, essa pertinência lógica, ser aferida de modo absoluto, pois sofre ingerências do espírito de casa momento histórico<sup>206</sup>.

### 3.3.1 Igualdade formal e material

O princípio da igualdade apresenta-se em dois sentidos: o formal e o material. Ambos estão previstos na Constituição Federal de 1988. A igualdade formal, pode ser descrita pelos artigos 3º, IV<sup>207</sup> e 5º *caput*, CF<sup>208</sup>, quando se referem à igualdade perante a lei. E, a igualdade material, baseado na redução de desigualdades, com procedimento diferenciado para as pessoas que não estão nas mesmas condições de igualdade, por exemplo, artigos 3º, 5º incisos XLI<sup>209</sup> e XLII<sup>210</sup>, 7º incisos<sup>211</sup> XXX e XXXI<sup>212</sup>, da CF.

Assim demonstra José Afonso da Silva:

---

<sup>204</sup> Ibid., p. 23-25.

<sup>205</sup> Ibidem.

<sup>206</sup> Ibid., p. 39-40.

<sup>207</sup> Art. 3º, CF: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>208</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

<sup>209</sup> Art. 5º, XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais.

<sup>210</sup> Art. 5º, XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

<sup>211</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

<sup>212</sup> VILAS-BÔAS, 2003, p. 20-21.

Nossas constituições, desde o império, inscreveram o princípio da igualdade, como igualdade perante a lei, enunciando que, na sua literalidade, se confunde com a mera isonomia formal, no sentido de que a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem levar em conta as distinções de grupos. A compreensão do dispositivo vigente, nos termos do artigo 5º, caput, não deve ser assim tão estreita. O intérprete há que o aferir com outras normas constitucionais, conforme apontamos supra e, especialmente, com as exigências da justiça social, objetivo da ordem econômica e da ordem social. Considerá-lo-emos como isonomia formal para diferenciá-lo da isonomia material, traduzido no artigo 7º, XXX e XXXI<sup>213</sup>.

Compreende-se, portanto, que a igualdade formal está relacionada à lei, onde todos os indivíduos terão igualdade de direitos e de capacidade jurídica, sem qualquer distinção entre eles<sup>214</sup>. E a igualdade material é representada pelos esforços de proteção das minorias por parte do poder legislativo.

### 3.3.2 Igualdade e proporcionalidade

Os princípios têm uma função interpretativa, tornam as normas mais efetivas, pois servem para preencher lacunas da lei como maneira de informar e integrar o ordenamento jurídico<sup>215</sup>. Os princípios desempenham papel decisivo para solucionar eventuais colisões de direitos fundamentais, a partir de um critério racional, sendo uma estratégia para o direito, acabando até mesmo por ampliar o sistema democrático<sup>216</sup>.

O termo proporcionalidade remete a uma noção de proporção, medida adequada, harmônica, justa e moderada. O princípio da proporcionalidade *em*

---

<sup>213</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 22 ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 214-216.

<sup>214</sup> FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Vol. 1 artigos 1º a 103. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 27.

<sup>215</sup> COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. Fundamentos da teoria geral do direito e processo. 2 ed. Curitiba: JM Editora, 2001, p. 309-310.

<sup>216</sup> VIEIRA, José Ribas. A noção de princípios no Direito público do Estado democrático. In PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO Filho, Firly. Os princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 123-126.

*sentido amplo* é aplicado largamente em se tratando de matéria de Direito Constitucional e de Direitos Fundamentais<sup>217</sup>, implícita ou explicitamente. Isto, por que se estrutura no ordenamento jurídico como um princípio universal das Constituições dos Estados democráticos de Direito, caracterizando-se como instrumento técnico para controle da limitação dos direitos fundamentais, abrangendo a atuação de todos os poderes públicos<sup>218</sup> e, ainda, por permitir o controle da discricionariedade nos atos do poder público.

Ou seja, pode ser considerado como um princípio estruturante da organização social, uma vez que transita por todas as relações de poder, onde os destinatários são todos os participantes da sociedade<sup>219</sup>.

O princípio da proporcionalidade é composto por três dimensões, elementos ou, ainda, subprincípios. São eles adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Esses subprincípios manifestam a real pretensão inerente ao conceito deste princípio: o de atingir a maior realização possível de acordo com as possibilidades fáticas<sup>220</sup>.

Desta forma, para a concretização do princípio da proporcionalidade por completo, torna-se necessária a observância das dimensões que o compõe. Restando imprescindível a análise da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O subprincípio da conformidade ou adequação<sup>221</sup> de meios exige que as medidas de intervenção adotadas para a realização do interesse público sejam apropriadas e aptas para atingir o fim ou fins almejados<sup>222</sup>.

Ou seja, há uma correspondência de meios a fins<sup>223</sup>, no sentido em que o caminho escolhido pelo Poder Público para alcançar determinado fim deve

---

<sup>217</sup> ALEXY, Robert, On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison, 2003, p. 436.

<sup>218</sup> STEINMETZ, Wilson Antonio. Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 147.

<sup>219</sup> MATIELO, Fernanda Demarchi. Ponderação e Direitos Fundamentais: a questão do controle de racionalidade. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Luterana do Brasil como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direitos Fundamentais. Orientador: Dr. Wilson Antônio Steinmetz: Canoas, 2007, p. 49.

<sup>220</sup> ALEXY, Robert, 2002, p. 27.

<sup>221</sup> Para alguns autores, como Jorge Reis Novais e Carlos Bernal Pulido pode também denominar-se como subprincípio da idoneidade.

<sup>222</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes, Direito Constitucional e teoria da constituição, 7 ed., Almedina, Coimbra, 2010, p. 266.

<sup>223</sup> Como escreve Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, vol. IV, Coimbra, 2000, p. 207. "A adequação significa que a providencia se mostra adequada ao objetivo almejado se

ser adequado. O critério da adequação representa, portanto, a compatibilidade, a conformação entre o meio e o fim pretendido, determinando que toda intervenção deva ser adequada para obter um fim constitucionalmente legítimo<sup>224</sup>.

Já o subprincípio da exigibilidade ou da necessidade consiste na ideia de que o ato produzido pelo Poder Público deve ser, necessariamente, o que produza a menor desvantagem possível aos cidadãos<sup>225</sup>.

De tal forma, que o critério da necessidade representa a comparação entre várias medidas que poderiam ser adotadas e a escolha da medida mais eficaz e benigna para a solução do caso concreto e menos gravosa de restrição dos direitos colidentes.

Por ser um princípio sujeito a uma relatividade, a doutrina procurou acrescentar elementos que contribuíssem para uma maior operacionalidade prática, que são a exigibilidade material, espacial, temporal e pessoal<sup>226</sup>.

Ao chegar à conclusão de que o meio empregado é adequado e necessário, passa-se a análise do terceiro subprincípio da proporcionalidade<sup>227</sup> é a proporcionalidade em sentido estrito. Esse subprincípio representa a concretização do princípio da proporcionalidade, pois é nele que se dá de fato a aplicação do princípio, assim como a valoração dos princípios em conflito, ou seja, é este subprincípio que trabalha efetivamente com o sopesamento dos conteúdos envolvidos.

A proporcionalidade em sentido estrito implica justa medida<sup>228</sup>, trata-se de equacionar os meios e o fim, com o intuito de se averiguar se o meio utilizado é ou não proporcional em relação ao fim. Ou seja, é o princípio da proporcionalidade que regula e estabelece a ponderação<sup>229</sup>.

---

destina ao fim contemplado pela norma, e não a outro; envolve, pois, correspondência de meios a fins”.

<sup>224</sup> PULIDO, op. cit., p. 689.

<sup>225</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 270.

<sup>226</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 264.

<sup>227</sup> Para Alexy, op. cit., p. 573, este subprincípio pode ser expresso em uma regra que dita que: “Quanto maior é o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tão maior tem que ser a importância da satisfação do outro”.

<sup>228</sup> MIRANDA, op. cit., p. 207.

<sup>229</sup> Vale ressaltar que a ponderação e o princípio da proporcionalidade são coisas distintas que funcionam em planos diferentes, a primeira é um método de resolução de conflitos e o segundo é uma norma jurídica que impõe consequências, entretanto, uma está tão ligada a outra que podem até se confundir. Uma grande parte da doutrina não faz distinção entre a

Na busca da justa medida, o Tribunal Constitucional Português, utilizando-se de senso de equilíbrio, manifestou-se pela desproporcionalidade dos valores das custas judiciais no processo tributário, quando confrontados com os valores decorrentes do Código de Custas Judiciais, se revelam manifestamente excessivos e desproporcionados. No acórdão questionava-se a constitucionalidade da lei que tornava a taxa da jurisdição fiscal cinco vezes maior do que a taxa de justiça cível comum. Dessa forma, a lei em questão foi considerada inconstitucional, pois feria a justa medida, muito embora atendesse aos critérios de adequação e de necessidade<sup>230</sup>.

A ponderação faz parte da estruturação lógica da proporcionalidade, uma vez que há uma avaliação de proporcionalidade entre as vantagens obtidas e as desvantagens na adoção de determinado meio<sup>231</sup>. Assim, para se prosseguir com a análise da ponderação, a medida deve ter sido analisada sob o ponto de vista da adequação e necessidade, para então ser examinado na ótica ponderativa.

A argumentação leva à aplicação da proporcionalidade, e na fundamentação da decisão, ou seja, a racionalidade da decisão ponderativa encontra-se na racionalidade da interpretação do julgador e nos argumentos que fundamentam a decisão ponderativa.

Vale lembrar que toda interpretação é formada por critérios subjetivos do intérprete, determinando que a racionalidade de toda interpretação jurídica não pode ser mais que relativa, motivo pelo qual se adota a argumentação jurídica como padrão de fundamentação da interpretação constitucional, buscando demonstrar a clareza e racionalidade da decisão interpretativa, haja vista que não existe um único modelo de regras de racionalidade<sup>232</sup>.

Pulido aponta algumas regras de argumentação racional a serem aplicadas na interpretação e aplicação de direitos fundamentais, são elas: clareza e consistência conceitual, consistência normativa, saturação, respeito

---

proporcionalidade em sentido estrito e a ponderação de bens. O Tribunal Constitucional Alemão utiliza o termo na mesma acepção de proporcionalidade em sentido estrito.

<sup>230</sup> Cfr. Proc. nº 606/95. Relator Cons. Sousa e Brito.

<sup>231</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios, 6 ed. Malheiros, São Paulo, 2006, p. 160.

<sup>232</sup> PULIDO, op. cit., p. 243.

à lógica dedutiva, respeito às cargas de argumentação, consistência argumentativa e coerência<sup>233</sup>.

Essas regras servem para racionalizar a argumentação que fundamenta uma determinada interpretação e aplicação de um direito constitucional, podendo ser utilizadas como subsídio para racionalizar a aplicação dos subprincípios da proporcionalidade, em especial a proporcionalidade em sentido estrito, diminuindo as objeções de irracionalidade e subjetivismo, uma vez que fornece uma interpretação racional para cada fase do processo ponderativo.

Percebe-se que a racionalidade da ponderação está vinculada à racionalidade da interpretação, que por sua vez é demonstrada através da argumentação racional. Dessa forma, a racionalidade da proporcionalidade em sentido estrito está vinculada à fundamentação da decisão restritiva de direitos fundamentais, fruto da aplicação da argumentação jurídica.

Com efeito, a existência de parâmetros para aplicação da ponderação e da proporcionalidade facilita a argumentação da decisão ponderativa, mas é por meio da interpretação e argumentação racional que se afasta a objeção de irracionalidade e subjetivismo, uma vez que a fundamentação racional, fundada na consistência e coerência dos argumentos, está presente em cada fase da proporcionalidade, justificando a sua aplicação e materializando a racionalidade prática.

Sobre o tema, o filósofo Michael Sandel<sup>234</sup>, em uma aula sobre moral e justiça, elabora alguns casos para melhor retratar o assunto. Existe um ponto de partida igual para todos os casos que é a escolha ou ponderação do que é melhor ou mais aceitável em cada situação fática, partindo do princípio de que o que está em análise é a prevalência de uma vida em detrimento de outras cinco ou vice versa. A questão se mostra da seguinte forma: o que é a coisa certa a ser feita? Deve o ator do caso escolher salvar uma vida ou salvar cinco? Qual situação deve prevalecer nesse caso? O que é a coisa certa a ser feita?

---

<sup>233</sup> PULIDO, op. cit., p. 245-248.

<sup>234</sup> Michael Sandel é um filósofo americano e professor da Harvard. A aula em questão é The Moral Side of Murder, do curso Justice – What’s the right thing to do? O curso, além de ter sido publicado em 2009, foi disponibilizado online pela Harvard. Vide <http://www.justiceharvard.org/>. página visitada em 13/05/2012.

É evidente que para manter a discussão interessante Sandel propõe uma segunda situação para cada caso, senão vejamos:

O primeiro caso é sobre o que deve o motorista de um bonde desgovernado e sem freios fazer ao perceber que o veículo que dirige está prestes a colidir, a uma velocidade altíssima, com cinco pessoas que estão trabalhando ao final do trilho do bonde. Sandel supõe que o motorista tem certeza absoluta que todos trabalhadores irão morrer, caso realmente ocorra o acidente. Existe, entretanto, uma bifurcação no trilho do bonde tornando possível que o motorista mude o rumo do bonde para o outro lado, salvando a vida dos cinco trabalhadores, mas matando inevitavelmente outro trabalhador que está no outro trilho.

A alteração desse caso proposta pelo referido professor se dá da seguinte forma: e se ao invés de ser o motorista a tomar a decisão fosse um pedestre, que em princípio não tivesse nada a ver com a situação inicial, mas que observando a cena do provável acidente resolve se envolver. Nesse caso, ao lado do pedestre existe um homem extremamente gordo e caso o pedestre resolva empurrar o homem gordo no trilho do bonde, este morreria, mas evitaria a morte das cinco pessoas que trabalhavam ao final do trilho.

Já o segundo caso é apresentado dessa forma: um médico recebe em seu plantão de emergências seis pacientes feridos, cinco deles estão levemente feridos e um está gravemente ferido. Caso o médico trate dos cinco pacientes que estão com ferimentos mais leves ele não terá tempo para tratar do paciente que está gravemente ferido e este morrerá. E caso decida tratar do paciente com graves ferimentos os outros cinco pacientes morrerão.

A outra versão dessa situação é representada da seguinte forma: um médico, cirurgião responsável por transplantes está tratando de cinco pacientes que necessitam urgentemente de cinco órgãos diferentes o mais rápido possível. O médico percebe que na sala ao lado está um homem perfeitamente saudável que foi ao hospital apenas para fazer exames rotineiros e se depara com a possibilidade de matar o homem saudável em benefício dos cinco homens que necessitam dos órgãos. Seria mais uma vez um exemplo de escolha, o que é o certo a fazer? Matar uma pessoa para outras cinco vivam, ou isso é moralmente inaceitável?

Sandel declara que para a primeira versão de cada caso a grande maioria das pessoas escolhe a morte de uma pessoa em benefício da vida dos outros cinco, porém com a elaboração da segunda versão a narrativa muda consideravelmente e, assim, transforma-se também a escolha de seus alunos. Nesse momento, alguns princípios morais já apareceram e torna-se claro que suposições morais por trás dos motivos da escolha são muitas vezes contraditórias e confusas.

Com o auxílio desses exemplos, pode-se começar a interrogar se é possível ponderar a dignidade, por que o que realmente muda da primeira versão dos casos para a segunda versão é a percepção de dignidade da pessoa humana que aparece. Por isso o que era, teoricamente, fácil de responder na primeira versão dos casos para a maioria das pessoas, ficou extremamente complicado na segunda.

Ou seja, quando o princípio da dignidade da pessoa humana está envolvido em uma ponderação ele sempre vencerá, inclusive ao direito a vida, que cede para a dignidade preponderar.

### 3.3.3 Diferenciações lícitas

Sabe-se que o princípio da igualdade admite diferenciações, porém essas devem ser feitas dentro da legalidade e baseadas no princípio da proporcionalidade. Assim, serão qualificadas quais classes ou situações devem ser atendidas, de modo a limitar alguns direitos em detrimento de outros. Para tanto, todas as formas de discriminação positivas devem ser analisadas para não prejudicar ou beneficiar uma pequena parcela, tornando-se assim uma diferenciação lícita.

Para melhor compreendermos o que é uma discriminação lícita, partiremos do seu conceito inverso. Ouve-se falar em discriminações de raça, cor, sexo, religião, além de preconceito e violação de direitos por critérios injustificados, trata-se de situações ilícitas, em desacordo com o Direito. Nota-se isso em manifestações de prejulgamento ou por criação de estereótipos negativos de certos grupos perante a sociedade. Dessa forma, uma classe ou

determinadas pessoas acabam sendo excluídas do meio em que vivem, e passam a sofrer consequências dessa discriminação ilícita<sup>235</sup>.

Celso Antonio Bandeira de Mello explica que a discriminação não pode singularizar coisas, pessoas ou situações causando gravame aos demais, deve ser, portanto, norma geral e abstrata, não apenas na sua letra, mas também quando ocorrer uma inviabilidade lógica, no caso da individualização de uma situação que não poderia mais se realizar no presente, tendo sido praticada por apenas um indivíduo e, ainda, a inviabilidade material, onde um enunciado legal, de forma absoluta, descreve fato extremamente particular e atual. Nessas hipóteses, inviabilidades lógica e material, não haverá respeito ao preceito da igualdade<sup>236</sup>.

Dessa forma, seria errado afirmar que as discriminações são sempre em sentido negativo, pois quando inseridas em um contexto, dentro de uma limitação e exatidão, objetivando nivelar as pessoas ou grupos sociais de forma igualitária, poder-se-á conferir esse tratamento diferenciado, até como função da regra de direito. Essa discriminação positiva ocorrerá nas chamadas ações afirmativas, analisadas em breve<sup>237</sup>.

Ainda assim, é indispensável que a norma de caráter discriminatório, seja adequada e válida no caso concreto, para também ser considerada legítima<sup>238</sup>. Sobre o tema:

“Todavia, há que se deixar claro que é absurdo afirmar que toda discriminação é odiosa ou incompatível com os preceitos do constitucionalismo contemporâneo. Muitas vezes, estabelecer uma diferença, distinguir ou separar é necessário e indispensável para a garantia do próprio princípio da isonomia, ou seja, para que a noção de igualdade atenda às exigências do princípio da dignidade da pessoa humana e da produção discursiva (com argumentos racionais de convencimento) do direito.<sup>239</sup>

---

<sup>235</sup> CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 41-42.

<sup>236</sup> MELLO, p. 23-24.

<sup>237</sup> VILAS-BÔAS, 2003, p. 29-31.

<sup>238</sup> CRUZ, p. 21-25.

<sup>239</sup> CRUZ, p. 22.

### 3.3.4 Igualdade de oportunidades

Como visto anteriormente, percebe-se que uma norma diferenciadora poderá ser inserida no ordenamento jurídico, mas para isso deve apresentar correlação lógica entre o critério de *discrimen* e a discriminação legal em função do mesmo. Dessa forma, distinções de acordo com as situações do cotidiano são aceitas sendo consideradas válidas perante o princípio da isonomia<sup>240</sup>.

Atenta-se a igualdade de oportunidades, ao se evidenciar situações diferenciadas já em sua origem, onde não há igualdade, a não ser que essa seja proporcionada de outra forma, ou seja, através de ações que possibilitem a todos atingir os mesmos níveis, não só de condições de vida social, como intelectual, na educação, entre outros. Assim, faz-se necessário, algumas vezes, de forma artificial, deixar os indivíduos em iguais condições para então competirem de maneira mais equilibrada.

Trata-se de proteger as minorias, que diante de um contexto histórico, de sua hipossuficiência, marginalização, sofreram algumas restrições. Para isso, o constituinte tem o papel de minimizar e compensar essas diferenças, na tentativa de criar igualdade de oportunidades com os demais, criando regras discriminatórias, para proteger determinados grupos de pessoas<sup>241</sup>.

No momento em que a diferenciação visa proporcionar um reajuste das situações desiguais, relacionando-se a uma finalidade, sem privilegiar ou discriminar arbitrariamente, estará criando meios de alcançar a isonomia<sup>242</sup>:

Todos os valores sociais, liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima, devem ser distribuídos igualmente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos<sup>243</sup>.

---

<sup>240</sup> MELLO, p. 37-40.

<sup>241</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES Junior, Vidal Cerrano. Curso de Direito Constitucional. 9 ed., São Paulo: Saraiva, 2005, p. 122.

<sup>242</sup> FERREIRA Filho, p. 111.

<sup>243</sup> RAWLS, 1997, p. 66.

Para formular esse pensamento, Rawls teve por base o estudo de seus dois princípios da justiça, aplicados na estrutura básica da sociedade:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdade para as outras. Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos<sup>244</sup>.

Logo, o primeiro princípio da justiça vem garantir liberdades básicas, devendo elas serem iguais para todos, o segundo estabelece as desigualdades econômicas e sociais, onde mesmo com a distribuição de rendas e riquezas diferentes, elas beneficiam a todos, relacionando-se tanto às liberdades básicas como a igualdade de oportunidades. Nesse sentido, determina não poder restringir as liberdades em favor de vantagens econômicas e sociais, podendo apenas limitar essas liberdades quando umas se chocarem com as outras, de qualquer forma, o sistema se ajustará para ser o mesmo a todos<sup>245</sup>.

Renata Malta Vilas-Bôas entende o pensamento do autor:

Quando a igualdade se referir à distribuição de certos bens, que acarretarão, para aqueles que forem favorecidos, mais status ou prestígio, esta igualdade está correlacionada com o segundo princípio da justiça de Rawls – aquele que vem a regular a estrutura das organizações e das partes distributivas, de forma a obter uma cooperação social eficiente e equitativa. Quando a igualdade se referir ao respeito devido a todas as pessoas, qualquer que seja a posição social, estará relacionando-a com o primeiro princípio de justiça de Rawls<sup>246</sup>.

Observa-se, portanto, a importância de promover a igualdade de oportunidades. É necessário que se busquem meios de tornar as situações mais

---

<sup>244</sup> RAWLS, p. 64.

<sup>245</sup> RAWLS, p. 64-67.

<sup>246</sup> VILAS-BÔAS, p. 25.

equilibradas, ou mais realizáveis para todos. Mesmo não sendo o desenvolvimento social e econômico igual, que ele possa ser satisfatório para a maioria. Nesse sentido, vê-se a necessidade de diferenciar, ou melhor, discriminar positivamente alguns grupos, na tentativa de equiparar as condições dessas minorias para que elas possam conquistar melhores níveis perante toda a sociedade.

### 3.4 NORMAS CONSTITUCIONAIS

As normas jurídicas podem ter diversas classificações, de acordo com vários critérios, veremos a seguir algumas delas<sup>247</sup>:

- 1) Quanto à hierarquia as normas podem ser constitucionais ou infraconstitucionais. As normas constitucionais são as criadas pelo poder constituinte originário, estão integradas em uma Constituição e são dotadas de supremacia, “superioridade jurídica em relação às demais normas do sistema”.<sup>248</sup> Já as infraconstitucionais, são todas as demais normas, editadas pelos poderes constituídos. Estas podem ser primárias, quando têm fundamento de validade na própria Constituição, ou podem ser secundárias quando regulamentam aspectos da lei.<sup>249</sup>
- 2) Quanto ao grau de imperatividade: podem ser de ordem pública ou de ordem privada. Serão de ordem privada quando admitem que a autonomia da vontade entre as partes prevaleça. E serão de ordem pública quando instituídas em razão do interesse público ou social.<sup>250</sup>
- 3) Quanto à natureza do comando: normas preceptivas que demandam uma ação positiva, um fazer; normas proibitivas que vedam uma ação, impondo um dever de não fazer; e normas

---

<sup>247</sup> BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 213.

<sup>248</sup> BARROSO, 2013, p. 214.

<sup>249</sup> Ibidem.

<sup>250</sup> Ibidem.

permissivas que atribuem direitos e faculdades aos particulares, os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos tem a faculdade de votar, se assim quiserem, por exemplo.<sup>251</sup>

- 4) Quanto à estrutura do enunciado normativo: dividem-se em normas de conduta e normas de organização. As normas de conduta são aquelas que prescrevem um dever-ser, se ocorrer A então deve pagar B. já as normas de organização são objetivas e disciplinam um mandamento taxativo.<sup>252</sup>

As normas são regras de direito que darão solução ao caso concreto, e as normas constitucionais possuem, ainda, outras qualidades, dentre elas: a sua posição no sistema; a natureza de linguagem que utilizam; a especificidade de seu conteúdo e sua dimensão política<sup>253</sup>.

A primeira característica é a sua posição no sistema: as normas constitucionais são dotadas de superioridade jurídica em relação a qualquer outra norma, devido à supremacia constitucional. Dessa forma, nenhum ato normativo, lei ou ato jurídico pode existir validamente se for incompatível com a Constituição. Portanto, “a norma constitucional é o parâmetro de validade e o vetor interpretativo de todas as normas do sistema jurídico.”<sup>254</sup>

A segunda característica é a natureza de linguagem que no caso é aberta. O texto Constitucional se utiliza, muito mais do que qualquer outro texto legislativo, de ‘cláusulas gerais’, “que são categorias normativas pelas quais se transfere para o intérprete, com especial intensidade, parte do papel de criação do Direito, à luz do problema a ser resolvido.”<sup>255</sup>

A terceira característica é quanto ao conteúdo: muitas normas constitucionais têm estrutura, objeto e finalidade específicos. São as normas de organização (determinações taxativas) que “incluem preceitos que ora *definem direitos fundamentais* de diferentes graus, cuja aplicação envolve ponderações e sutilezas, ora se apresentam sob a forma de disposições *programáticas*, que

---

<sup>251</sup> BARROSO, 2013, p. 215.

<sup>252</sup> BARROSO, 2013, p. 215-216.

<sup>253</sup> BARROSO, 2013, p. 221.

<sup>254</sup> Ibidem.

<sup>255</sup> Ibidem.

abrigam particularidades diversas na determinação de seu sentido, alcance e eficácia.”<sup>256</sup>

As normas programáticas, conforme ensina Jorge Miranda<sup>257</sup>:

São de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial – embora não único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjetivos; aparecem, muitas vezes, acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados.

Por fim, a quarta característica é a dimensão política da Constituição, que “não infirma seu caráter de norma jurídica, nem torna sua interpretação uma atividade menos técnica”.<sup>258</sup>

### 3.4.1 A eficácia das normas constitucionais

A eficácia das normas constitucionais, ou seja, a sua aptidão para produzir efeitos jurídicos é alvo da atenção dos autores brasileiros há anos<sup>259</sup>. Isto porque, diz respeito a identificação da sua aplicabilidade, se de eficácia plena, contida ou limitada.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> BARROSO, 2013, p. 222.

<sup>257</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, Tomo IV – Direitos Fundamentais. 3ed., Coimbra: Coimbra, 2000, p. 220.

<sup>258</sup> Ibidem.

<sup>259</sup> BARROSO, 2013, p. 241.

<sup>260</sup> MORAES, 2003, p. 40.

São normas constitucionais de eficácia plena aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, “produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta ou normativamente, quis regular”<sup>261</sup>. Como exemplo temos os remédios constitucionais.

As normas constitucionais de eficácia contida, são aquelas passíveis de restrição. O constituinte regula os interesses referentes a determinada matéria, porém deixa margem “à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados”<sup>262</sup>. Como exemplo, o artigo 5º, XIII, da Constituição Federal: *é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.*

Já as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, pois “somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”<sup>263</sup>. Como exemplo, o artigo 192, § 3º, da Constituição Federal: *as taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a 12% ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.*

Sobre as normas constitucionais, Luís Roberto Barroso<sup>264</sup>:

Uma vez investida na condição de norma jurídica, a norma constitucional passou a desfrutar dos atributos essenciais do gênero, dentre os quais a imperatividade. Não é próprio de uma norma jurídica sugerir, recomendar, aconselhar, alvitrar. Normas jurídicas e constitucionais contêm comandos, mandamentos, ordens, dotados de força jurídica, e não apenas moral. Logo, sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhes a imperatividade,

---

<sup>261</sup> SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 89-91.

<sup>262</sup> Ibidem.

<sup>263</sup> Ibidem.

<sup>264</sup> BARROSO, 2013, p. 241.

inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão.

Quanto a natureza jurídica das normas que disciplinam os direitos e garantias fundamentais, verificamos que a eficácia e a aplicabilidade dependem muito do enunciado em questão. Em regra, as normas que tratam de direitos fundamentais são de eficácia e aplicabilidade imediata, porém “a Constituição faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados entre os fundamentais”.<sup>265</sup>

### 3.4.2 A inconstitucionalidade por omissão

A maioria dos comandos constitucionais se materializa em normas cogentes, que não podem ter sua incidência afastada pela vontade das partes, o oposto ocorre no âmbito privado, com as normas dispositivas.<sup>266</sup>

As normas cogentes se apresentam nos modos proibitiva, vedando determinado comportamento, e preceptiva, impondo determinados comportamentos. Ou seja, é possível, violar a Constituição Federal ao praticar um ato que ela interditava ou deixando de praticar um ato que ela impunha. Percebe-se que a Constituição é suscetível de violação por uma via de ação, uma conduta positiva, ou por uma via de omissão, uma inércia ilegítima.<sup>267</sup>

Barroso<sup>268</sup> considera a inconstitucionalidade por omissão, um fenômeno novo, que desafia doutrina, jurisprudência e legisladores:

É a que se refere à inércia na elaboração de atos normativos necessários à realização dos comandos constitucionais. Como regra, legislar é uma faculdade do legislador. A decisão de criar ou não lei acerca de determinada matéria insere-se no âmbito de sua discricionariedade, mais propriamente, de sua liberdade de conformação. De ordinário, sua inercia ou sua decisão

---

<sup>265</sup> MORAES, 2003, p. 59.

<sup>266</sup> BARROSO, 2013, p. 242.

<sup>267</sup> BARROSO, 2013, p. 242.

<sup>268</sup> Ibidem.

política de não agir não caracterizarão comportamento inconstitucional. Todavia, nos casos em que a constituição impõe ao órgão legislativo o dever de editar norma reguladora da atuação de determinado preceito constitucional, sua abstenção será ilegítima e configurará caso de inconstitucionalidade por omissão.

A Constituição Federal de 1988, concebeu dois remédios jurídicos diversos para enfrentar o problema da inconstitucionalidade por omissão: o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão.

### 3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS

A questão das políticas públicas é tratada prioritariamente pela ciência política<sup>269</sup>, no Direito é inserida na teoria do Estado, no Direito Constitucional e no Direito Administrativo, entretanto, Bucci aponta que a abordagem sob o viés jurídico é algo relativamente recente, sendo resultado de um movimento pela interdisciplinaridade<sup>270</sup>.

Para entender o que são políticas públicas, deve-se primeiro compreender o papel do Estado, que possui poder para gerir determinados interesses afetos à sociedade de determinado país. Os interesses devem abranger o maior número de pessoas possíveis, fazendo com que a democracia esteja presente de forma a promover a participação e vinculação dos atores sociais. O governo eleito tem como dever atingir anseios da população, elencados na Constituição, devendo o Estado atuar “pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público. Esta intervenção ocorre por meio de políticas públicas.”<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1.

<sup>270</sup> BUCCI, 2006, p. 1.

<sup>271</sup> SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da. Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 17.

As políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, contando com a participação de entes públicos ou privados, com o intuito de assegurar determinado direito de cidadania, para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico<sup>272</sup>.

Conceituar políticas públicas é um desafio, Bucci destaca em seu trabalho que políticas públicas podem ser compreendidas de diversas maneiras, mas que para a análise jurídica o conceito de “policy” é primordial:

finalmente, deve-se afastar, para um trabalho mais sistemático de busca de um conceito padrão de política pública para análise jurídica, a consideração de que todo direito é permeado pela política. Conquanto inegavelmente verdadeira essa assertiva, ela remete à distinção entre os termos em inglês politics e policy. Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais. E é desses últimos que se ocupa o presente estudo.<sup>273</sup>

As políticas públicas visam diminuir as diferenças sociais percebidas e conforme Bucci, para que haja uma democratização no caso do Brasil, faz-se necessária a “equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da sua população<sup>274</sup>.”

As políticas públicas podem ser formuladas a partir das demandas da sociedade, principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente.

Verifica-se, na visão da autora, que políticas públicas devem ser exercidas pelo poder legislativo, através da elaboração das leis, e implementadas pelo Executivo<sup>275</sup>.

Política pública também pode possuir diversos agentes, não somente o governo, mas também pode incluir os particulares: a sociedade civil

---

<sup>272</sup> //www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\_que\_sao\_PoliticPublicas.pdf  
Acesso em 30/11/2014.

<sup>273</sup> BUCCI, 2006, p. 11.

<sup>274</sup> BUCCI, 2006, p. 10.

<sup>275</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 103, set. 2009, p. 7 – 16.

organizada, as organizações não governamentais (ongs), empresas, ente outras (terceiro setor)<sup>276</sup>. Em que pese ampliar a noção de políticas públicas para outros agentes, destaca-se no presente trabalho as funções a serem exercidas pelo Estado, voltada para uma administração pública mais transparente e preocupada com os anseios da população:

quanto ao ator governo, em particular, o objetivo último da reconceituação e do novo design da administração pública é ensejar que os serviços requeridos pelos cidadãos lhes sejam prestados por sensibilidade e por correspondência a seus legítimos anseios. É essa a diferença principal entre a administração pública e a administração que a cidadania de hoje está a reclamar.<sup>277</sup>

Heidemann aponta quatro etapas do ciclo conceitual de políticas públicas, sendo que a primeira consiste nas decisões políticas para resolver os problemas sociais; a segunda é a fase da implementação; a terceira é a verificação da satisfação das políticas para determinado segmento, e, por fim, a sua avaliação, para verificar o aperfeiçoamento, a reformulação, a continuidade ou a descontinuidade das políticas públicas.<sup>278</sup>

Como explica Schmidt as políticas públicas podem ser divididas em políticas sociais, que se referem às áreas como saúde, educação, habitação (áreas ditas sociais), e as políticas macroeconômicas que estão voltadas para a política fiscal e monetária (controle de inflação, taxa de juros, incentivos, etc)<sup>279</sup>. Prossegue o autor na explicação de que as políticas públicas podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas ou estruturadoras<sup>280</sup>. As fases das políticas públicas são divididas em: percepção e definição de

---

<sup>276</sup> Para Heidemann, “terceito setor é o nome dado hoje ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, mas ao mesmo tempo, distinto do setor empresarial do mercado. HEIDEMANN, 2010, p. 31.

<sup>277</sup> HEIDEMANN, 2010, p. 32.

<sup>278</sup> HEIDEMANN, 2010, p. 34.

<sup>279</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, tomo 8, p. 2313.

<sup>280</sup> SCHMIDT, 2008, p. 2313-2314.

problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação e avaliação<sup>281</sup>.

Para Comparato, política pública é:

“a política ou ‘polícia’ pública, como se usava dizer na antiga linguagem portuguesa, é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, uma série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado. Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios e instrumentos – pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado. São leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução. São também atos ou contratos administrativos da mais variada espécie. O que organiza e dá sentido a esse complexo de normas e atos jurídicos é a finalidade, a qual pode ser eleita pelos Poderes Públicos ou a eles imposta pela Constituição ou as leis<sup>282</sup>.”

Na explicação do autor, a perspectiva de encarar os direitos sociais como direitos individuais acaba por adentrar na “reserva do possível”, uma vez que o Estado não possui recursos suficientes para garantir vaga na creche para todas as pessoas, nem emprego, nem saúde. Assim o autor explica a necessidade de se fazer presente a noção de políticas públicas:

“se o estado não dispõe, como é óbvio, de condições materiais para atender à totalidade das demandas individuais de bens indispensáveis a uma vida digna, ele tem, não obstante, inquestionavelmente, o dever constitucional de pôr em prática, com todos os meios ao seu alcance, as políticas públicas dirigidas à consecução desse objetivo. O desempenho dessa relevante função estatal não está, de modo algum, submetido à “reserva do possível”.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> SCHMIDT, 2008, p. 2315-2321.

<sup>282</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (coord.). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 248-249.

<sup>283</sup> COMPARATO, 2003, p. 250.

Faz-se necessária a utilização das políticas públicas como uma forma de exercício da cidadania, permitindo uma maior participação social.

### 3.5.1 Educação e programas de inclusão social

Fenômenos sociais como a pobreza e a exclusão social devem ser combatidos de maneira interdisciplinar. Estudos demonstram que a educação é o grande aliado da luta contra a pobreza, entretanto, a educação, por si só, não é suficiente, torna-se necessário que haja uma política de distribuição de renda trabalhando em conjunto com uma política educacional.

Em julho de 2006, o IPEA<sup>284</sup> publicou um estudo, que revela que:

É preciso investir em três eixos para garantir que a queda na desigualdade verificada entre 2001 e 2004 tenha sequência. O primeiro é a educação de qualidade para todos. O segundo é o crescimento econômico, que resulta em dinamismo no setor produtivo. O terceiro, a ser mantido pelo menos enquanto os dois primeiros não surtem efeitos, é o aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda, que apoiam e dão esperança aos mais necessitados.

A primeira conclusão mencionada foi a necessidade de investir em educação de qualidade para todos. No que tange aos programas de transferência de renda, o Brasil mantém tais programas, como é o caso do bolsa família - que será analisado a seguir - que é responsável por uma redução significativa na desigualdade.

Como veremos, o Programa Bolsa Família absorveu quatro outros programas, entre eles o Bolsa Escola, que foi instituído na cidade em Brasília pelo então governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque. Tratava-se de um programa específico para ajudar famílias que se encontravam em situação de extrema pobreza, complementando a renda familiar e, de quebra, combatia a

---

<sup>284</sup> [http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap3\\_educacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap3_educacao.pdf). Acesso em 23/08/2014.

evasão escolar, já que a comprovação da frequência escolar era requisito obrigatório para fazer parte do programa.

O programa obteve sucesso e foi estendido para a União, atingindo vários estados e municípios, bem como outros países como México, Equador, Argentina e continente africano<sup>285</sup>.

O programa bolsa escola, conforme Marcelo Aguiar<sup>286</sup>, traz efeitos imediatos e potenciais em relação à evasão escolar, promoção e repetência escolar, na saúde (alimentação e nutrição), sobre a erradicação do trabalho infantil e no empoderamento (ganho de autoestima e perspectiva de futuro).

Não há dúvida de que é necessário ter vontade política para implementar programas de redistribuição e renda com âncora na educação, e que o programa bolsa escola constitui em caminhos importantes para manter as crianças de baixa renda na escola.

O eixo estrutural é o investimento público em educação de qualidade para todos, sendo que os programas redistributivos de renda são meramente supletivos<sup>287</sup>.

Cristovam Buarque<sup>288</sup>, constatou que a euforia do crescimento econômico havida até os anos 60, que acreditava que todos os países do mundo e suas populações conseguiriam vencer o muro da pobreza e atingir os padrões de consumo dos Estados Unidos, não prosperou por quatro razões que impedem que o padrão de consumo dos ricos se espalhe para todos os habitantes do mundo<sup>289</sup>:

- a) Razão ecológica: os recursos naturais disponíveis não seriam suficientes para continuar o crescimento econômico e menos ainda para o consumo. Faltaria petróleo, água, árvores, ar. Era necessária uma revolução tecnológica, para melhorar a qualidade de vida no planeta;

---

<sup>285</sup> BUARQUE, Cristovam. A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 23.

<sup>286</sup> AGUIAR, Marcelo. Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2002, p. 110.

<sup>287</sup> AGUIAR, 2002, p. 111.

<sup>288</sup> BUARQUE, Cristovam. Avaliação econômica de projetos. São Paulo: Campus, 1984.

<sup>289</sup> BUARQUE, Cristovam. A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

- b) Razão produtiva: a realização do processo produtivo nos moldes dos países ricos exige uma disponibilidade de capital que não existe no mundo;
- c) Razão tecnológica: a substituição do trabalho humano pelas máquinas exclui o papel que antes era reservado aos escravos e depois aos pobres;
- d) Razão social: com o avanço técnico as conquistas sindicais e a necessidade de absorver os produtos de um sistema econômico criaram uma aristocracia operária com níveis de renda e consumo distanciados da maioria da população mundial. E estas parcelas passam a necessitar de apartação como forma de defender seus privilégios.

Mercadante, conclui que há um aspecto nessa estratégia de mudanças que é vital tanto pelo seu significado intrínseco quanto pelo papel que desempenha na sustentabilidade dos efeitos distributivos das demais políticas públicas: “a educação”, não como forma de adestramento de força de trabalho, como apregoam as concepções de corte liberal, mas como vetor de promoção da cidadania em todas as suas dimensões, e que constitui um dos “elementos centrais de um novo padrão de desenvolvimento que tenha no social um dos seus eixos fundamentais<sup>290</sup>”

Observou-se que os programas de renda mínima devem estar ancorados na educação, ou seja, a concessão do benefício deve estar vinculada à comprovação de frequência e aproveitamento escolar.

Não há como modificar uma sociedade sem que haja política de inclusão social que vise a prestação de serviços públicos de qualidade para todos. A educação, enquanto promotora de inclusão social, é a forma de se estabelecer um padrão de vida digna envolvendo alunos, professores e sociedade. Resta que o poder público cumpra o seu papel e garanta o direito a uma educação de qualidade para todos.

---

<sup>290</sup> NOLETO, 2004, p. 50.

### 3.5.2 Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS

A Constituição Federal de 1988 incluiu a assistência social como política pública de proteção social, compondo o tripé de seguridade social – saúde, previdência e assistência social - sendo dever do Estado e direito do cidadão. Como dispõe o artigo 194<sup>291</sup>, da Constituição Federal.

Assim, em dezembro de 1993, aconteceu a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamenta artigos constitucionais e dispõe sobre a organização da assistência social, bem como traça objetivos e deveres a serem seguidos afim de garantir condições mínimas de bem-estar social a todos os cidadãos, dando origem aos avanços e conquistas no campo social.

A LOAS instituiu, em seu artigo 17, o Conselho Nacional de Assistência Social<sup>292</sup> (CNAS), órgão vinculado à estrutura da Administração Pública Federal e responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, além do fundo nacional de assistência social (FNAS), regulamentado pelo decreto 1.605/95, o qual tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício da prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos sociais.

Em atendimento a um direito constitucional previsto no art. 203, V, da CF<sup>293</sup>, a LOAS criou o Benefício de Prestação Continuada, integrante do Sistema Único de Assistência Social, financiado pelo governo federal através do Fundo Nacional de Assistência Social, e Ministério do Desenvolvimento Social e pelo

---

<sup>291</sup> Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. < <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>> Acesso em 15/12/2014.

<sup>292</sup> O CNAS tem caráter permanente e composição igualitária entre governo e sociedade civil. É vinculado ao Poder Executivo, que lhe dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-assistencia-social-loas-anotada-2009.pdf/> Acesso em 15/12/2014.

<sup>293</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/> Acesso em 15/12/2014.

Instituto Nacional do Seguro Social, e devidamente regulamentado pelo decreto 1.744/95. Esse benefício concede a todas as pessoas portadoras de deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais, que possuam renda familiar de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, a quantia de um salário mínimo mensal.

Na LOAS também existe a previsão da concessão dos chamados Benefícios Eventuais, artigo 22 e parágrafos, que visam cobrir necessidades de situações de vulnerabilidades temporárias, em geral relacionadas ao ciclo de vida, como por exemplo o pagamento de auxílio natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente. Os benefícios eventuais são ofertados em todos os municípios<sup>294</sup>.

### 3.5.3 Programa Bolsa Família

Com a publicação da Lei nº. 10.836 de 2004, o governo brasileiro cria o Programa Bolsa Família. Este programa unificou quatro programas sociais de transferência de renda, quais sejam: o Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás.

- O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado À Educação – Bolsa Escola – foi instituído pela lei 10.219 de 2001 e regulamentado pelo decreto 4.313/2002. Tinha por objetivo a “participação financeira da união em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais”.<sup>295</sup> Beneficiava todas as famílias com um valor mensal de R\$15,00 por criança, desde que preenchessem os requisitos<sup>296</sup> de: residir no município, ter renda familiar *per capita* inferior ao valor fixado pelo poder executivo, ter crianças com idade entre seis e quinze anos

---

<sup>294</sup> Política Nacional de Assistência Social foi aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

<sup>295</sup> Artigo 1º, parágrafo 1º, Lei 10.219/01 que cria o Programa Bolsa Escola.

<sup>296</sup> <http://www.programadogoverno.org/bolsa-escola-do-governo/> Acesso em 23/08/2014.

devidamente matriculadas nas escolas e com frequência escolar igual ou superior a 85%, tais requisitos continuaram sendo mantidos para o benefício do Bolsa Família.

- O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde - Bolsa Alimentação – criado pela medida provisória 2.206-1 de 2001 e regulamentado pelo decreto 3.934 de setembro de 2001. Tinha como objetivo tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00, com presença de gestantes, nutrízes e crianças ente 0 e 6 anos de idade. Esse programa concedia um valor de 15 reais por beneficiário a 45 reais por família beneficiada, desde que a renda familiar per capita fosse inferior ao valor fixado pelo poder executivo<sup>297</sup>.
- O Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA, criado pela medida provisória 108 de fevereiro de 2003, regulamentado pelo decreto 4.675 de abril de 2003 e transformado em lei 10.689 de junho de 2003. O objetivo do programa era o combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, o público-alvo eram famílias com renda entre R\$ 50,01 e R\$100, 00, sem crianças ou adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos<sup>298</sup>.
- O Programa Auxílio Gás, instituído pela medida provisória 18 de dezembro de 2001 e regulamentado pelo decreto 4.102 de janeiro de 2002, assim como os programas anteriores que tinha por objetivo transferir R\$ 15,00 a cada dois meses, para famílias com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo<sup>299</sup>.

O Programa Bolsa Família é vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e é um programa de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo território nacional,<sup>300</sup> tem como funções a

---

<sup>297</sup><http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>. Acesso em 23/08/2014.

<sup>298</sup> Ibidem.

<sup>299</sup> Ibidem.

<sup>300</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 15/12/2014.

coordenação, supervisão, controle e avaliação da execução dos programas de transferência de renda.

O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria<sup>301</sup>, que procura beneficiar as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 77,00 mensais.

Segundo descrição do MDS, o programa tem como instrumento de combate à pobreza três eixos principais: a promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência de renda; reforço do exercício de direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e coordenação de programas complementares, como programas de geração de trabalho e renda, e de alfabetização de adultos, visando o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários deste programa consigam superar a situação de vulnerabilidade.<sup>302</sup>

O valor repassado mensalmente varia conforme o tamanho da família, da idade dos seus membros e da sua renda, se a na família existem gestantes e mães que amamentam.

Existem duas classificações para o benefício, que pode ser básico ou variável. O primeiro, no valor de R\$ 77,00 *per capita*, é concedido às famílias em situação de extrema pobreza (renda de até R\$ 77,00), independente da composição familiar. Já o variável, possui duas categorias: para famílias, com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, gestantes e nutrizes, com renda *per capita* de até R\$154,00. No valor mensal de R\$ 35,00, até o limite de 05 benefícios/família. E para as famílias, com jovens de 16 e 17 anos incompletos, com renda *per capita* de até R\$154,00. No valor mensal de R\$ 42,00 por beneficiário, até o limite de 02 beneficiários ou seja R\$ 84,00 por família<sup>303</sup>.

Existe, ainda, o benefício variável de caráter extraordinário que é concedido às famílias que eram beneficiadas por algum dos programas remanescentes (Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Devido a incorporação desses programas pelo Bolsa Família, essas famílias tiveram

---

<sup>301</sup> Em 2011, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 7.492, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014. A estratégia brasileira de combate à fome foi reconhecida em 2014, quando o país deixou o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, por ter menos de 5% da população em situação de insegurança alimentar. <http://www.brasilsemiseria.gov.br/noticias/> Acesso em 16/12/2014.

<sup>302</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 15/12/2014.

<sup>303</sup> <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?id=1099>. Acesso em 16/12/2014.

perdas financeiras. No entanto, esse valor extraordinário possui um prazo de prescrição e deve ser calculado caso a caso.

Ao entrar no Programa Bolsa Família, os beneficiários se comprometem a cumprir as condições do programa nas áreas de saúde e educação, sob pena de serem afastados do programa. Em relação a saúde, de acordo com a portaria MDS nº. 2.509/2004, a família se compromete a manter atualizado o caderno de vacinação das crianças e as gestantes deverão estar em acompanhamento pré-natal e as nutrizes em acompanhamento regular na Unidade Municipal de Saúde.

Quanto à educação, em conformidade com a portaria MDS nº. 3.789/2004, as crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade deverão estar matriculados em estabelecimento regular de ensino, ter 85% de frequência escolar. E os adolescentes de 16 a 17 anos deverão estar matriculados em estabelecimento regular de ensino, e ter 75% de frequência escolar<sup>304</sup>.

As famílias que pretendem obter o benefício devem se cadastrar nas prefeituras e serão selecionadas a partir das informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais e gestão de dados que tem como objetivo identificar as famílias em situação de baixa renda no país.

Vale destacar que a Lei do programa é clara em seu artigo 8º quando atribui a todos os entes da federação a responsabilidade quanto à execução e gestão do programa, que segue a premissa constitucional de que a descentralização é uma facilitadora da universalização dos direitos sociais<sup>305</sup>, entretanto, gera uma necessidade de articulação constante entre as esferas do governo.

Dessa forma, a participação dos estados está direcionada para a questão de coordenação dos municípios que integram o seu território, oferecendo suporte para que o programa de desenvolva da melhor forma possível, e cabe aos governos municipais a fiscalização junto às famílias de forma direta, assim como a análise de estatísticas, características da região, necessidades de seus habitantes e eventuais mudanças socioeconômicas das famílias beneficiadas.

---

<sup>304</sup> Ibidem.

<sup>305</sup> <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 15/12/2014.

O programa Bolsa Família que, segundo o MDS, teve um início modesto atendendo 3,6 milhões de pessoas em 2003, ano da sua implementação, evoluiu e, atualmente<sup>306</sup>, beneficia 14.003.441 de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 169,03.

Muitas são as críticas com relação ao Bolsa Família, em especial no âmbito político, pois o governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva ganhou expressiva força eleitoral através desse programa.

#### 3.5.4 Projeto Família Curitibaana

O Projeto Família Curitibaana integra o Programa de Promoção e Assistência Social do Plano de Governo Municipal de Curitiba para o período de 2009 a 2012, e está sob a coordenação da Fundação de Ação Social, a FAS<sup>307</sup>.

O projeto visa a melhoria nas condições de vida dos beneficiários e tem como foco principal a emancipação das famílias participantes, com o intuito de que consigam adquirir autonomia em suas trajetórias<sup>308</sup> e, assim, não dependam mais dos programas sociais.

Caracteriza-se por ser uma ação integrada entre as políticas públicas do município e uma atuação junto às famílias com alta vulnerabilidade social<sup>309</sup>, que tem como finalidade identificar o público que mais necessita de amparo social. Essas famílias fazem parte de um cadastro único e assim conseguem identificar as mais vulneráveis.

Fazem parte desse programa dez eixos de intervenção, são eles:

- Assistência Social: encaminhamento das famílias para obtenção de documento civil; sociabilização de crianças, jovens e idosos por meio de grupos de convivência; capacitação profissional; benefícios socioassistenciais.

---

<sup>306</sup> Dados do Relatório de Gestão de 2014.

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/RelatorioGestao2014.pdf.pagespeed.ce.-t0LhupiRB.pdf>. Acesso em 22/03/2015.

<sup>307</sup> Órgão gestor da política da assistência social no Município de Curitiba.

<sup>308</sup> Protocolo de Gestão da Família Curitibaana: a solução vem da família. Curitiba: FAS, 2011, p. 11.

<sup>309</sup> Definidas por um instrumento denominado Índice de Vulnerabilidade Social Familiar – IVSF.

- Segurança Alimentar e Nutricional: crédito mensal para fazer compras de alimentos nos armazéns da prefeitura; entrega quinzenal de produtos do hortifrúti.
- Educação: matrículas e prioridades para vagas em creches e escolas municipais tanto no ensino fundamental como no médio.
- Saúde: vacinação; programa de planejamento familiar.
- Habitação: regularização jurídica de ocupação; oferecer melhorias das condições de habitação.
- Trabalho: curso de qualificação; palestras sobre o tema trabalho; encaminhar para empregos disponíveis.
- Esporte e lazer
- Cultura

As famílias beneficiadas farão parte do programa por dois anos, recebem todo o amparo social que necessitam para que consigam sair da situação de vulnerabilidade extrema. Elas são monitoradas mensalmente e ao término desses dois anos, são novamente avaliadas, para que se verifique se atingiram as condições mínimas de qualidade de vida. Se ao final a avaliação demonstrar que a família ainda está abaixo do esperado, haverá continuidade no programa por mais seis meses.

As metas iniciais do programa foram superadas, estima-se que mais de sete mil famílias tenham sido beneficiadas e tenham saído na linha da pobreza extrema<sup>310</sup>.

---

<sup>310</sup> <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/> Acesso em 13/12/2014.

#### 4. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou, em um primeiro momento desenvolver uma descrição empírica da estrutura da pobreza e da desigualdade do Brasil e, num segundo momento, sugerir referenciais para a construção de estratégias eficazes no combate à exclusão social, decorrentes da pobreza e desigualdades sociais.

Tornou-se necessária a conceituação e diferenciação dos termos de pobreza, desigualdade e exclusão social, para um melhor entendimento do assunto.

Logo, percebemos que o Brasil não é um país pobre, mas sim um país com muitos pobres<sup>311</sup>. A pobreza está presente na vida de todos de alguma forma, direta ou indiretamente. A identificação de uma pessoa pobre pode se dar, em um primeiro momento, verificando as condições de vidas objetivas<sup>312</sup> dessa pessoa, que são as condições de alimentação, modo de vestir, habitação, saúde, educação e emprego e desemprego.

Verificou-se que a pobreza é muito maior do que apenas carências materiais, dentro dela existem as carências de ordem psicológica e emocionais, já que a falta de aspectos materiais trazem consigo incertezas quanto ao futuro, questionamentos sobre a próxima refeição, o dia seguinte, a falta de perspectiva, emprego, moradia, questões de sobrevivência etc. Logo, a pobreza é considerada um fenômeno multidimensional<sup>313</sup>.

Percebe-se que a pobreza pode ser definida de várias formas, de acordo com o tipo de estudo a ser realizado, ou ainda, propósito da pesquisa. Dessa forma, tem-se que essas definições não são alternativas e sim complementares<sup>314</sup>, visto que quando analisadas em conjunto podem proporcionar maiores esclarecimentos. Entretanto, vale ressaltar, que é

---

<sup>311</sup> BARROS, 2001, p. 21.

<sup>312</sup> COSTA, Alfredo Bruto da. Um olhar sobre a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo. Lisboa: Gradiva, 2008, p.20.

<sup>313</sup> PERISTA, Pedro e BAPTISTA, Isabel. A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. In DIOGO, Fernando; CASTRO Alexandra; PERISTA, Pedro (org.) A pobreza: pluralidade de olhares e de intervenções. Lisboa: Revista Forum Sociológico, série II, nº20, 2010, p. 39.

<sup>314</sup> COSTA, loc. cit., p. 20.

necessária a especificação do significado do termo pobreza no contexto da investigação em questão<sup>315</sup>.

No contexto do presente trabalho, a pobreza é definida como *uma situação de privação resultante de falta de recursos*<sup>316</sup>.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance da meta do primeiro objetivo do ODM, pois conseguiu reduzir a pobreza extrema<sup>317</sup> a menos de um sétimo do nível de 1990, de 25,5% para 3,5% em 2012<sup>318</sup>.

Dados apresentados pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2013, relatam que o mundo alcançou, cinco anos antes do estipulado, a meta de reduzir a pobreza extrema à metade do nível registrado em 1990<sup>319</sup>. Em 1990, havia setecentas milhões de pessoas a mais vivendo em situação de extrema pobreza do que em 2010, a parcela da população mundial considerada extremamente pobre passou de 47% para 22%. Entretanto, ainda existem mais de 1,2 bilhão de pessoas no mundo que continuam a viver nessa condição, estima-se que uma entre nove pessoas, ao redor do mundo, passa fome. Cerca de 842 milhões de pessoas são consideradas subnutridas e mais de 99 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade, continuam subnutridas e raquíticas<sup>320</sup>.

Muito embora os conceitos de desigualdade e de pobreza possam ser facilmente relacionados, destaca-se que a diferenciação de desigualdade e pobreza deve ser estabelecida, principalmente em se tratando da pobreza absoluta, que revela um aspecto da justiça distributiva e que pode ser definido como uma linha imaginária de dignidade, ao passo que uma pessoa ou família que viva com uma renda abaixo dessa linha enquadra-se na pobreza

---

<sup>315</sup> COSTA, loc. cit., p. 20.

<sup>316</sup> COSTA, loc. cit., p. 26.

<sup>317</sup> Segundo o PNUD, são consideradas pessoas em situação de pobreza extrema aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 71,75 *per capita*, por mês ou \$1.25 (um dólar e vinte cinco centavos) *per capita*, por dia.

<sup>318</sup> < <http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>> Acesso em 12/08/2014.

<sup>319</sup> <<http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>> Acesso em: 12/08/2014.

<sup>320</sup> <<http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>> Acesso em: 08/12/2014.

absoluta, pois possui renda insuficiente de satisfazer as suas necessidades mínimas<sup>321</sup>.

Segundo um levantamento feito pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em 2013, cerca de 70% da riqueza do País está concentrada com os 10% mais ricos. Os padrões de repartição de renda do Brasil assemelham-se aos dos países com Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* mais baixos do mundo, demonstrando que o 1% mais rico fica com 14,2% da renda agregada e mais de 50% dos mais pobres ficam com 11,9%<sup>322</sup>.

Conclui-se, portanto, que a melhora nos rendimentos vinculados ao trabalho e, principalmente, às transferências de renda possibilitou que um número importante de famílias saísse da indigência, mas não permitiu que elas chegassem a sair da pobreza<sup>323</sup>.

Em contra partida, deve-se entender a exclusão social, não como uma noção analítica<sup>324</sup>, e sim, como o resultado de um processo, devendo ser analisado todo o percurso percorrido pelo indivíduo excluído de forma individualizada.

Logo, percebemos que existem inúmeros caminhos que levam a exclusão. Para elucidar a questão, podemos observar dois exemplos de excluídos: o primeiro é de um trabalhador que perdeu seu emprego, em meio à crise. Como fruto de anos de trabalho, ele possui um apartamento e uma vida tranquila, porém se isolou da sociedade, por vergonha. Ele hoje é um excluído, mas já foi socializado pelo trabalho<sup>325</sup>. Já o segundo excluído, é um jovem que faz parte da 'geração nem-nem'<sup>326</sup>, nunca trabalhou e não estuda, ele não está sozinho, tampouco sente vergonha dessa situação, mas aos poucos vai perceber que é sim um excluído, uma vez que não exerce seu papel na sociedade.

---

<sup>321</sup> ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à economia. 17ed. São Paulo: Atlas, 1997, p.294.

<sup>322</sup> ROSSETTI, 1997. p. 294.

<sup>323</sup> <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/02\\_renda.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/02_renda.pdf)> Acesso em 08/03/2015, p. 25.

<sup>324</sup> CASTEL, 1997, p. 16.

<sup>325</sup> CASTEL, 1997, p. 17-18.

<sup>326</sup> Geração nem-nem é um termo utilizado para tratar dos jovens brasileiros que não estudam nem trabalham. De acordo com os últimos dados do IBGE, o Brasil tem hoje 9,6 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos que se enquadram nessa situação. Trata-se de quase 20% da população dessa faixa etária, ou ainda, um a cada cinco jovens. <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao\\_jovem\\_brasil/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/default.shtm)> Acesso em 13/10/2014.

A exclusão social é fator de indignidade; ela coloca o homem à margem de sua própria sociedade, promove o distanciamento de sua condição de cidadão e destrói o seu respeito próprio. Ao reaproximar esses indivíduos de seus iguais e devolver a eles o lugar que lhes pertence dentro da sociedade, o mecanismo de inclusão social, não está na verdade devolvendo a esses cidadãos a sua dignidade, mas sim reconhecendo efetivamente um princípio que já faz parte de sua essência, e que a nada nem ninguém é permitido ignorar ou desprezar.

Dessa forma, em que pese o Estado não conseguir suprir todas as necessidades no campo social, é prioritário que crie programas de redistribuição e renda como forma de superar a pobreza, minorar a desigualdade e rechaçar a exclusão social.

Entretanto, como já visto anteriormente, a privação requer medidas emergenciais e, como o próprio nome sugere, são recursos para resolver de forma imediata a privação e não as causas da pobreza. A eliminação da pobreza requer o desenvolvimento de uma ação mais abrangente que além de sanar a privação, encaminha o pobre a uma situação de autossuficiência em matéria de recursos<sup>327</sup>, ajudando-o a desenvolver uma atividade que lhe seja bem remunerada, por exemplo.

Cabe ressaltar que a privação, normalmente, é múltipla, um fenômeno multidimensional<sup>328</sup>, pois pode envolver situações de carência na educação, habitação, saúde, transporte, alimentação, vestuário, etc. Tornando indispensável uma intervenção em todas essas frentes, inclusive com uma equipe interdisciplinar.

Para que o combate à pobreza seja mais eficaz, deve haver uma combinação de políticas que promovam o crescimento econômico e uma distribuição mais igualitária de renda<sup>329</sup>.

Há, portanto, uma necessidade de implantação de políticas redistributivas que visam o exercício de uma vida digna, que permita melhores condições de trabalho, educação e saúde de qualidade. Que capacitem o

---

<sup>327</sup> COSTA, p. 52.

<sup>328</sup> Ibidem.

<sup>329</sup> BARROS, 2001, p. 17.

cidadão necessitado, para que ele consiga sair da situação de pobreza e se manter assim.

Concluimos, através de dados estatísticos, que as políticas públicas de distribuição de renda são sim eficientes e, ao longo dos anos, têm conseguido tirar os excluídos que vivem em situações de vulnerabilidade da linha de extrema pobreza.

O programa Bolsa Família que, segundo o MDS, teve um início modesto atendendo 3,6 milhões de pessoas em 2003, ano da sua implementação, evoluiu e, atualmente<sup>330</sup>, beneficia 14.003.441 de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 169,03.

São cerca de 14 milhões de famílias que não tinham renda *per capita* mensal de R\$77,00. Esses milhões de brasileiros, viviam em situação de extrema pobreza, sem ter o que comer, e precariedade no âmbito habitacional, de saúde, escolar. Agora são ouvidos, ‘voltaram’ a perceber que importam e que fazem parte de uma sociedade. É claro, que o intuito desse e de qualquer outro programa social deve ser o da capacitação do indivíduo para que ele consiga um retorno digno para a sociedade, sendo vedado, a longo prazo a assistência que gera dependência.

Dessa forma, percebemos que na luta por uma sociedade mais igualitária e digna, o sucesso das políticas sociais exige “também que os pobres e excluídos sejam incentivados a ser parte da solução, exercendo os diversos direitos que integram a sua cidadania”.<sup>331</sup>

---

<sup>330</sup> Dados do Relatório de Gestão de 2014.  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/RelatorioGestao2014.pdf.pagespeed.ce.-t0LhupiRB.pdf>.  
Acesso em 22/03/2015.

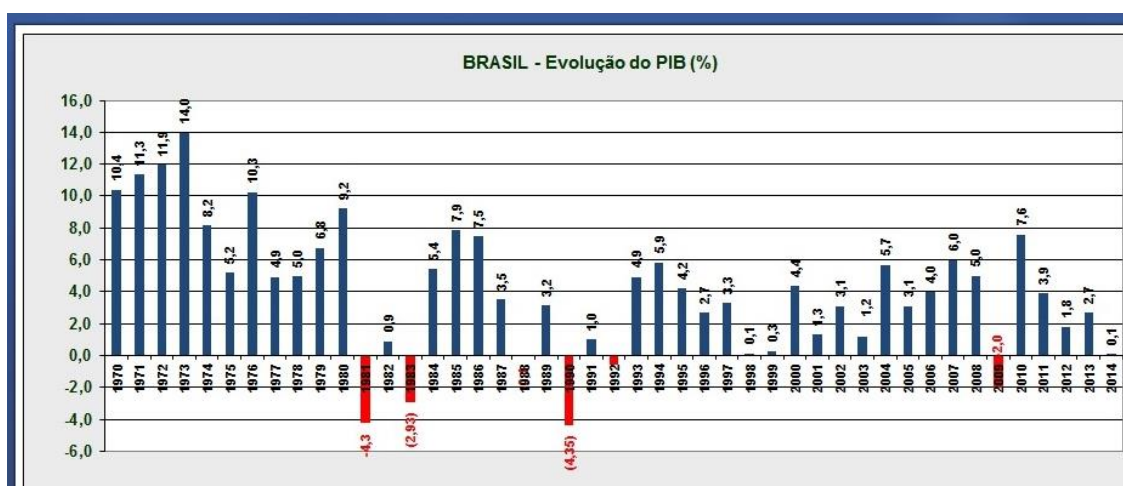
<sup>331</sup> LEITÃO, José. **Combater a exclusão**, alargando a cidadania social. Porto: Litografia, 1998, p. 62.

## ANEXOS

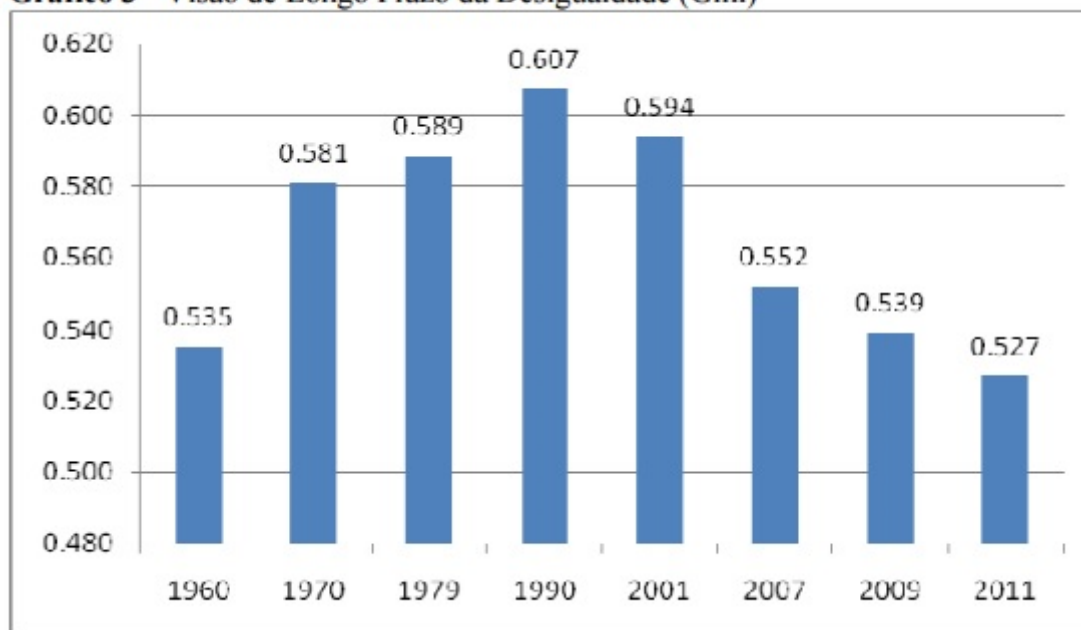
## Anexo1 – Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD

Espacialidades	% de extremamente pobres 1991	% de extremamente pobres 2010	% de pobres 1991	% de pobres 2010	% de vulneráveis à pobreza 1991	% de vulneráveis à pobreza 2010
Brasil	18,64	6,62	38,16	15,20	58,53	32,56
Acre	28,43	15,59	52,54	29,46	73,58	50,97
Alagoas	36,62	16,66	65,15	34,29	82,60	59,76
Amapá	15,11	9,93	36,43	24,07	60,38	45,22
Amazonas	22,97	16,43	45,00	30,78	65,45	51,78
Bahia	38,96	13,79	65,26	28,72	81,62	52,71
Ceará	39,76	14,69	66,36	30,32	82,66	54,85
Distrito Federal	3,99	1,19	14,97	4,93	33,98	16,00
Espírito Santo	16,40	2,67	39,34	9,53	62,81	26,82
Goiás	10,86	2,32	32,32	7,59	59,30	24,22
Maranhão	45,57	22,47	73,27	39,53	88,08	63,58
Mato Grosso do Sul	10,92	3,55	33,39	9,92	59,24	26,83
Mato Grosso	13,72	4,41	35,48	10,52	60,87	27,00
Minas Gerais	17,84	3,49	41,01	10,97	64,54	28,85
Paraíba	41,18	13,39	68,29	28,93	84,68	53,65
Paraná	12,57	1,96	32,57	6,46	56,86	19,70
Pará	26,43	15,90	53,85	32,33	75,18	55,99
Pernambuco	31,60	12,32	57,99	27,17	76,85	51,86
Piauí	47,84	18,77	73,22	34,11	87,05	58,13
Rio de Janeiro	7,24	1,98	22,94	7,23	45,76	22,26
Rio Grande do Norte	33,08	10,33	60,09	23,79	78,92	47,70

## Anexo2 – Fonte: PNAD 2014 – Evolução do PIB.



## Anexo3 – Fonte: PNAD – Evolução índice Gini de 1960 – 2011.

**Gráfico 3 - Visão de Longo Prazo da Desigualdade (Gini)**

Evolução índice Gini 2004 – 2013.

**Gráfico 5.2 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, segundo as Grandes Regiões - 2004/2013**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Dominic; HOGG, Michael A.; MARQUES, José M. **The social psychology of inclusion and exclusion**. New York: Psychology Press, 2005.

AGUIAR, Marcelo. **Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília: UNESCO, 2002.

ALEXANDRINO, José de Melo. **O discurso dos direitos**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Perfil Constitucional da dignidade da pessoa humana: um esboço traçado a partir da variedade de concepções**. Aula ministrada no Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, no âmbito de Direitos Constitucionais, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais**, introdução geral. Estoril: Principia, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**; trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **On Balancing and Subsumption**. A Structural Comparison, 2003.

ALVES, Sandra Cristina Nunes. **Exclusão social: rotas de intervenção**. Coordenação: Hermano Carmo. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, 1996.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES Junior, Vidal Cerrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Mertin Claret, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**, 6 ed., Malheiros, São Paulo, 2006.

BALTAZAR, Maria da Saudade. Da pobreza e exclusão à inclusão social – uma estratégia europeia. **Economia e Sociologia**. Gabinete de investigação e acção social do Instituto Superior Económico e Social de Évora. Évora, n. 77, p. 15-28, 2004.

BARROS, José d'Assunção. Igualdade, desigualdade e diferença: em torno de três noções. **Análise Social**. Lisboa, vol. XL, n. 175, p. 345-366, 2005.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD\\_0800.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf)> Acesso em 09/06/2014.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf), visitado no dia 13/05/2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.

BERAMENDI, Pablo; ANDERSON, Christopher J. **Democracy, inequality, and representation: a comparative perspective**. New York: Russell Sage Foundation, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOBBIO, Norberto [et al.]. **Dicionário de política**. 5ª edição. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 1997.

BOLSA ESCOLA. <http://www.programadogoverno.org/bolsa-escola-do-governo>.

BOLSA FAMÍLIA. <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONETI, Lindomar Wessler. **Educação inclusiva ou acesso à educação?** Texto apresentado na 28ª reunião anual da ANPED, 2005.

\_\_\_\_\_. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. Ijuí: Unijuí, 2003.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. D.O.U. 5 de outubro de 1988.

BUARQUE, Cristovam. **Bolsa-escola: história, teoria e utopia**. Brasília: Thesaurus/Liber, 2012.

\_\_\_\_\_. **A revolução nas prioridades:** da modernidade técnica à modernidade ética. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Avaliação econômica de projetos.** São Paulo: Campus, 1984.

\_\_\_\_\_. **O que é apartação: o apartheid no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Controle judicial de políticas públicas:** possibilidades e limites. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 103, set. 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7 ed., Coimbra: Almedina, 2011.

CARMO, Hermano (coord.). **Exclusão social: rotas de intervenção.** Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1996.

CARNIO, Henrique Garbellini; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Curso de sociologia jurídica.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Paulo de. **Exclusão social em Angola: o caso dos deficientes físicos de Luanda.** Luanda: Kilombelombe, 2008.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro: Casa do Estudante Brasileiro, 1980.

CHARON, Joel M. **Sociologia**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CASTEL, Robert. **Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social**. In: Balsa, Casimiro. BONETI, Lindomar Wessler. SOULET, Marc-Henry (org.). *Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional*. Ijuí: Unijuí, 2006.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html).

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, *et al.* **Teoria Geral do Processo**, 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

COLUCCI, Maria da Glória Lins da Silva. **Fundamentos da teoria geral do direito e processo**. 2 ed. Curitiba: JM Editora, 2001.

COMPARATO, Fabio Konder. **A Afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos dos Direitos Humanos**. Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos), em 10 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da; GRAU, Eros Roberto (coord.). *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Um olhar sobre a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo**. Lisboa: Gradiva, 2008.

COTRIM, Gilberto. *História Global Brasil e Geral*. São Paulo: Saraiva.

COUTINHO, Luís Pereira. Human dignity as a background idea. **Human dignity as a Foundation of Law**. Stuttgart, p. 105-115, 2013.

CRETELLA Júnior, José. **Elementos do Direito Constitucional**. 2 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CURIONI, Rossana Teresa. **Pessoas portadoras de deficiência: inclusão social no aspecto educacional**. Uma realidade? Direito da pessoa portadora de deficiência: uma tarefa a ser completada. Bauru: EDITE, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA [em linha], 2008-2013, <<http://www.priberam.pt/dlpo/pobreza>>.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**: a infância, a adolescência e os Direitos. São Paulo: Ática, 2002.

FAS. **Protocolo de Gestão da Família Curitibana**: a solução vem da família. Curitiba: FAS, 2011.

FAS. <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?idf=1099>.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. 1 artigos 1º a 103. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner e SALET, Ingo Wolfgang. **Reserva do Possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Doutrina Nacional. Direitos Fundamentais e Justiça nº1, out/dez de 2007.

FREIRE Junior, Américo Bedê. **A separação dos poderes: funções atuais.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 238, p. 37-41, out-dez. 2004.

GREMAUD, Amauri Patrick. **Economia Brasileira Contemporânea.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento.** In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2 ed. Brasília: UnB, 2010.

HELLER, Agnes. **Além da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

HOBBSAWM, Eric J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo.** 5. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao\\_jovem\\_brasil/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/populacao_jovem_brasil/default.shtm).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/02\\_renda.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/02_renda.pdf).

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes.** Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito.** Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEITÃO, José. **Combater a exclusão,** alargando a cidadania social. Porto: Litografia, 1998.

LAKATOS, Eva Maria. **Sociologia Geral.** São Paulo: Atlas, 1995.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2 ed. Petropolis: Vozes, 2000.

MANZA, Jeff; SAUDER, Michael. **Inequality and society: social science perspectives on social stratification**. New York: W. W. Norton & Company, 2009.

MATIELO, Fernanda Demarchi. **Ponderação e Direitos Fundamentais**: a questão do controle de racionalidade. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Luterana do Brasil como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direitos Fundamentais. Orientador: Dr. Wilson Antônio Steinmetz: Canoas, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Marcus André. **Estado, governo e políticas públicas**. In: MICELI, Sergio (org.). O que ler na ciência social brasileira. São Paulo: Sumaré/Capes, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/lei-organica-de-assistencia-social-loas-annotada-2009.pdf>

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/beneficiario/programas-remanescentes>.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, Tomo IV – Direitos Fundamentais. 3ed., Coimbra: Coimbra, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direitos Fundamentais** – Introdução Geral. Coimbra: Lisboa Ltda, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência, 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**, 13 ed., São Paulo: Atlas, 2003.

NOLETO, Marlova Jovchelovith (org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil**: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Edições Almedina, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais: teoria jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa**. Lisboa: Coimbra Editora, 2004.

OLIVEIRA, Pésio Santos de Oliveira. **Introdução à Sociologia**. 24 ed. São Paulo: Ática, 2000.

PERISTA, Pedro; BAPTISTA, Isabel. A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. **Fórum Sociológico**. A pobreza: pluralidade de olhares e de intervenções. Lisboa, n. 20, série II, p. 39-46, 2010.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**; tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1 ed., Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PLANALTO. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.  
<http://www.pnud.org.br>.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3º ed., São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo político**. 2º Ed. São Paulo: Ática, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990.

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 17ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ROSSINHOLI, Marisa; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Inclusão social por meio da educação básica – emenda constitucional n. 53/2006 versus simbolismo constitucional: uma tentativa de avanço com uma roupagem simbólica**. Argumenta: revista do programa de mestrado em ciência jurídica, n. 13, jul/dez. 2010, p. 225-245

ROUSSEAU. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SANTIAGO, Anna Rosa Fontella. **Políticas de inclusão e cultura excludente: paradoxos do currículo escolar**. Revista diálogo educacional. Curitiba: Champagnat v. 6, n. 17, jan/abr 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**, 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SASSAKI, Romeu K. **Inclusão**: construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas**: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SCHROFF, Laura; TRESNIOWSKI, Alex. **Uma lição inesquecível**: uma executiva, um menino de rua e um encontro que transformou suas vidas. Trad. Amanda Moura. São Paulo: Universo dos Livros, 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. **As causas da pobreza**. Apresentado no Rio Workshop on Inequality. Rio de Janeiro, 3 a 6 de julho, 2001. <<http://www.schwartzman.org.br/simon/causasp.html>> acesso em 08/06/2014.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**; tradução Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia de letras, 2011.

SENADO. <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>.

SILVA, Bruno Miola da; CARVALHO, José Raimundo de. O princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à inclusão social. **Revista Jurídica**. Anápolis, ano XII, n. 18, p. 1-20, 2012.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schmidt. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: SILVA, Christian Luiz da. Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 28 ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

SOUZA, Herbert de; RODRIGUES, Carla. **Ética e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1994.

SOUZA, Jessé (org.). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SPICKER, Paul. **Definitions of poverty: twelve clusters of meaning**. <http://dds.cepal.org/infancia/guide-to-estimatingchildpoverty/bibliografia/capitulo->  
Acesso em: 08/06/2014.

STEINMETZ, Wilson Antonio. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNITED NATIONS. <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>.

VIEIRA, José Ribas. **A noção de princípios no Direito público do Estado democrático**. In PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO Filho, Firly. Os princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

VILAS-BÔAS, Renata Malta. **Ações afirmativas e o princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

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