

COMBATE À POBREZA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO: ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS E SUPERAÇÃO DA CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE

COMBAT POVERTY AS A TOOL FOR DEVELOPMENT: ACCESS TO SOCIAL RIGHTS AND OVERCOMING THE STATUS OF VULNERABILITY

Jailton Macena de Araújo*
Maria Aurea Baroni Cecato**

Resumo: A pobreza é um dos grandes óbices que se interpõem ao processo de desenvolvimento: produz impactos diversos na vida dos indivíduos e dos grupos, para além do óbvio empecilho ao consumo, desde aquele que se vincula ao provimento de necessidades básicas. É capaz de interferir no exercício de direitos civis mínimos, assim como tem reflexo no senso crítico e na elaboração do pensamento indispensáveis às transformações sociais que geram emancipação. Por outro ângulo, dificulta o acesso aos direitos sociais e limita a atuação do ser humano enquanto agente do processo de desenvolvimento e o exercício da cidadania. O combate à pobreza é, portanto, condição inarredável para o desenvolvimento e só é factível – como já demonstrado pela História – pela mão do Estado. Nesse quadro, este texto propõe, enquanto objetivo, expor argumentos que defendem, por um lado, a imprescindibilidade da presença e da intervenção do Estado na construção dos caminhos para o desenvolvimento e, por outro, a forma de concretização dessa presença e dessa intervenção pelo viés das ações e políticas públicas de combate à pobreza e à falta de oportunidades desta decorrente.

Palavras-chave: Pobreza. Cidadania. Desenvolvimento. Políticas públicas.

Abstract: Poverty is one of the greatest hindrances in the process of development: it impacts different aspects of the lives of individuals and groups, beyond the obvious obstacle to consumption, rooting from the problem of providing of basic needs. It is capable of interfering in the enforcement of basic civil rights, as well as it reflects in the critical sense and in the elaboration of thought that are indispensable to an emancipating social transformation. In another point of view, it hampers the access to social rights and limits the possibility of action of the human being as agent of the process of development. The combat to poverty is, therefore, an indispensable condition to the process of development, and can only be accomplished – as is shown by History – by the State. In this scenario, this text intends to demonstrate points that suggest both the indispensability of State presence and intervention in the construction of paths to development, and the way to accomplish this presence and intervencion by the way of public actions and policies to combat poverty and the lack of opportunities thereof.

Key words: Poverty. Citizenship. Development. Public policies.

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Paraíba (PPGCJ-UFPB); Mestre em Ciências Jurídicas pelo mesmo Programa; Docente da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG - Campus Sousa).

** Doutora em Direito do Trabalho pela Université de Paris II, Panthéon-Assas; Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD-UNIFE) e Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Paraíba (PPGCJ-UFPB).

1 Introdução

Ao estabelecer a erradicação da pobreza como um dos objetivos norteadores da ação do Estado brasileiro, o texto constitucional de 1988 instaurou um grande desafio à efetivação das utopias constitucionais pós-ditadura. Esse desafio associado à idéia de construção de uma República democrática que tenha como finalidade o ideal de desenvolvimento das pessoas, das instituições e do próprio Estado, fazem com que a Carta Magna seja, de certa forma compreendida, ainda hoje, como uma carta de intenções que os Poderes Públicos relutam em efetivar.

É no intuito de se questionar a eficácia dos dois princípios-objetivos acima referidos (erradicação da pobreza e desenvolvimento) que se estabelecem as principais discussões tratadas neste texto. Reconhece-se, inicialmente, a pobreza como grande obstáculo ao desenvolvimento, na medida em que se compreende que ela se opõe à realização de inúmeros direitos mínimos na edificação da idéia de cidadania, considerada em sua plenitude.

Como consequência da pobreza produzem-se impactos diversos na vida dos indivíduos e dos grupos, para além do óbvio não acesso ao consumo, (aí incluído o relacionado com o provimento de necessidades básicas). Ela é capaz de interferir na verificação prática de direitos civis mínimos, como direito de locomoção e na liberdade de expressão, assim como tem reflexo no senso crítico e na elaboração do pensamento indispensáveis às transformações sociais que gerem emancipação.

Esse quadro provoca reflexos na acepção social da cidadania. Com efeito, a pobreza impede o acesso à educação e dificulta o acesso à saúde, à moradia, ao lazer, ao trabalho e à cultura, reverberando em sua acepção econômica, posto que limita a atuação do ser humano enquanto agente do desenvolvimento em suas dimensões. Dessa forma, ocasiona alienação e impossibilita a concretização do ideário do desenvolvimento, a qual deve se fazer pela inclusão de todos, seja na condição de colaboradores seja naquela de usufrutuários do referido processo.

Por essa razão — e tendo em conta que as ações estatais são o mecanismo mais apropriado para a superação dos óbices que se apresentam para a realização do desenvolvimento — este texto propõe uma abordagem que considera as políticas públicas de cunho assistencial como instrumento primordial no combate à pobreza. Parte, assim, da idéia geral de que a adoção de políticas voltadas para a erradicação da pobreza poderá construir a cidadania plena capaz de promover o desenvolvimento e garantir a existência digna. Frise-se,

todavia, que se trata de uma abordagem inicial não almejando esgotar as discussões concernentes.

Nesse contexto, a partir da compreensão de que as ações estatais são o mecanismo mais apropriado para a superação da imensa gama de dificuldades que se apresentam para a realização do desenvolvimento, propõe-se abordar a interseção da pobreza com o desenvolvimento à luz do ideário de superação das vulnerabilidades sociais que se põem como obstáculo a realização da existência digna. Nessa medida é possível se questionar, a título de elaboração de um problema: há possibilidade de estabelecer através das políticas públicas assistenciais um mínimo ético capaz de promover a dignidade humana pautada na justiça e bem-estar sociais, enfrentando a condição de pobreza, à qual sucumbem milhares de cidadãos, estabelecendo-se, a partir daí, um patamar mínimo de desenvolvimento?

Há que se considerar que a pessoa humana é o *telos* a ser perseguido pela atuação estatal, considerada nessa perspectiva um instrumento de revelação da ética pública, pautada na dignidade humana como centro não apenas das ações estatais, mas de toda a ação humana, o que apenas pode acontecer quando a dignidade humana é reconhecida como meio e fim da atuação estatal.

Nesse quadro, propõe-se, como objetivo, expor argumentos que defendem, por um lado, a imprescindibilidade da presença e da intervenção do Estado na construção dos caminhos para o desenvolvimento e, por outro, a forma de concretização dessa presença e dessa intervenção através das ações e políticas públicas de combate à pobreza e à falta de oportunidades desta decorrente.

O texto está organizado de forma a abordar, inicialmente, a pobreza enquanto violação de direitos humanos e as ações anti-pobreza para a promoção do desenvolvimento; trata, em seguida, da atuação estatal como alternativa para a reversão da vulnerabilidade social e, por fim, das políticas públicas como instrumento de realização dos direitos sociais.

2 Pobreza como violação dos direitos humanos: ações anti-pobreza para a promoção do desenvolvimento

A pobreza constitui-se como problema que aflige inúmeros setores da sociedade, em especial os políticos, econômicos, ideológicos e jurídicos, posto que dificulta a superação das características de subdesenvolvimento humano e gera vulnerabilidades que demandam subsídios do Estado para o seu enfrentamento.

Politicamente, a pobreza é colocada como problema que ameaça a estabilidade e coesão social, colocando-se como desafio à legitimação do Estado, em especial, em virtude dos objetivos de promoção do bem-estar de maneira eficiente. Ela é “[...] a principal causa da negação dos direitos humanos [...] é uma questão estrutural ligada ao funcionamento social e aos mecanismos de proteção dos direitos” (ORTIZ, 2004, p. 144-145), que tolhe a participação social dos sujeitos, estorvando, ainda, a sua elevação à condição de agente transformador. Ainda nessa perspectiva, a pobreza estabelece um padrão rasteiro de participação, fomentando redução da capacidade crítica e fiscalizatória das pessoas no que se refere às questões públicas, viabilizando a ação de oportunistas, que se colocam como benfeitores, conduzindo a massa da população em prejuízo dela própria.

Na seara econômica, a pobreza é vista como freio ao crescimento econômico, refletindo perda de ganho fiscal (com programas sociais), mas em especial em virtude da impossibilidade de inserção dos sujeitos que dela são vítimas, no mercado de consumo. Evidentemente, tal situação tem igual repercussão na circulação de capitais e na produção de bens e serviços. Por outro ângulo, alija os referidos sujeitos do processo de desenvolvimento, excluindo-os do acesso aos direitos sociais e econômicos e refletindo na consecução da cidadania plena¹.

Nesse mesmo sentido da exclusão, mas sob o aspecto ideológico, a pobreza é vista como mazela que se coloca contrária a efetivação de registros éticos, que impedem a fruição de bens e valores sociais em sua completude por inúmeros sujeitos (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 135), afetando reciprocamente outros setores como o econômico, o político e o social.

No âmbito jurídico, congregando as esferas anteriormente mencionadas, a pobreza se coloca como obstáculo para a efetivação dos objetivos do Estado, provocando, em determinadas situações, a sindicabilidade de direitos sociais relegados às pessoas pobres, exigindo dessa forma a prestação positiva do Estado no que se refere aos direitos sociais,

¹ A cidadania só pode ser considerada em sua plenitude quando efetivada em seus três elementos, consoante definido por Marshall (1967): o civil, o político e o social. No que se refere ao aspecto civil, pode-se mencionar que é composto pelos direitos básicos que condicionam plenamente a liberdade da pessoa humana (direitos civis); o elemento político refere-se ao direito de participação na vida política, onde o cidadão se insere como membro de instituição investida de autoridade política, dentre inúmeras possibilidades, principalmente como eleitor dos membros de mencionada corporação (direitos políticos); o elemento social, por fim, abrange o direito ao mínimo de bem-estar econômico e à segurança quanto aos direitos políticos, bem como relativamente aos direitos sociais (realização dos direitos que exigem uma prestação positiva do Estado), traduzindo desde logo a concepção de promoção da moderna idéia de desenvolvimento. Nas palavras de Demo (2003, p. 33), “[...] desenvolvimento é direito, mas [...] sem cidadania, este direito tende a permanecer letra morta”. Portanto, não há que se falar em desenvolvimento socioeconômico, sem considerar que a efetivação dos três aspectos da cidadania plena.

reconhecidos como fatores do desenvolvimento.

Além dessas perspectivas, a pobreza comporta dois aspectos principais. Um deles é ligado a sua base material, relacionado ao problema da renda das populações carentes. O outro aspecto é ligado, essencialmente, à vulnerabilidade crescente das pessoas pobres, notadamente reforçada pela ideia de exclusão social e de desigualdade (DEMO, 2003, p. 35).

A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se imperativo jurídico, político e de eficácia. Jurídico, por se tratar de princípio basilar insculpido no texto constitucional; político por ser fundamento obrigatório na escolha das políticas públicas a serem adotadas e as decisões estratégicas na atuação dos governos; e de eficácia, justificado pelas evidentes e suficientes razões que tem o Estado para assegurar a cidadania e a justiça social, na medida em que só as políticas voltadas à geração de maior equidade apresentam significativa capacidade de erradicar a pobreza no Brasil.

Diminuir a pobreza e a desigualdade de modo a se conseguir o crescimento econômico, indispensável esteio do desenvolvimento social, deve ser resultado de uma política redistributiva mais consequente e consistente dos governos, combinando investimentos no crescimento econômico (política industrial agressiva e competitiva) com políticas sociais sólidas, em especial em matéria de educação e de saúde. Tais políticas não são, por sua vez, dissociadas de uma reforma fiscal sensível e apoio aos setores sociais mais desfavorecidos.

Ocorre que – como já demonstrado pela História mais ou menos recente – a “mão invisível” do mercado jamais foi capaz de produzir os bens sociais necessários à promoção da qualidade de vida das pessoas, consoante os ideários de justiça social. Ao contrário, a regulação socioeconômica intentada pelo mercado mostrou ser capaz de provocar a deterioração generalizada das condições de vida daqueles que não tinham oportunidade de ascender econômica e socialmente, ocasionando a dificuldade de se implementar minimamente o bem-estar social (LOÏC WACQUANT, 2007, p. 172). Hodiernamente, não pairam dúvidas (exceto para alguns renitentes) sobre o fato de que, em qualquer sistema de economia baseada nos fundamentos do capitalismo, é imprescindível, em maior ou menor escala, a presença do Poder Público. Nesse entendimento, a ‘mão invisível’ transformou-se na ‘mão pública’, que nada mais é do que a intervenção do Estado no jogo econômico (OLIVEIRA, 1999, p. 102).

É também essa a compreensão de Gohn (1994), quando externa que, ao construir um enfoque moderno de cidadania condizente com as necessidades da atualidade, deve-se travar uma luta que perpassa uma concepção crítico dialética, assentada numa proposta ampliada e

abrangente, que se afirma a partir da luta pela aquisição ou extensão dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, sempre associados à luta pela igualdade e liberdade essenciais ao desenvolvimento.

Assegurar cidadania às pessoas que estejam vivendo à margem de quaisquer direitos, bem como criar instrumentos que contribuam para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade, no Brasil – a exemplo do que ocorre em todos os países com características semelhantes – passa necessariamente pela criação de mecanismos que beneficiam pontualmente àqueles que realmente necessitam da intervenção positiva do Estado, qualificando as políticas públicas antipobreza com a característica da solidariedade impressa no texto constitucional e expressa no contexto de desenvolvimento que se pretende alcançar.

A Constituição Federal tem como fundamento duas premissas diversas, mas necessariamente imbricadas: o exercício pleno da cidadania e a conformação do texto constitucional com os anseios e valores sociais, cuja referência fundamental é o “[...] resgate da dignidade da pessoa humana como único valor apto a se constituir como referência universal (MORAIS, 2002, p. 59)”. A essa evidência, há uma nova forma de concretização da cidadania, que é coletiva. A legitimação de demandas coletivas se coloca em confronto com o Estado Liberal, enquanto este se funda na pessoa humana como categoria social e política, com a autonomia referida a si e não ao grupo a que pertence (SPOSATI et al, 1995, p. 37).

Com efeito, a realização da cidadania – a par dos valores individuais – tem que se fazer sob uma forma de solidariedade social, que avance enquanto instrumento de realização de direitos sociais, pelo Estado em sua conformação circunscrita na Constituição de 1988, o que reforça a ideia do Estado enquanto instrumento à disposição da realização da pessoa humana. Assim, o princípio da solidariedade tem por objetivo fundamental a busca pela igualação da capacidade dos membros da sociedade.

No Brasil, portanto, onde vige um sistema jurídico constitucional pautado na efetivação da justiça social como objetivo, estruturado para a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades regionais e sociais, impõe-se a adoção de políticas públicas (econômicas, sociais e culturais), que não sejam encaradas como mera liberalidade do governo, mas como obrigações decorrentes das normas definidoras dos direitos sociais, econômicos e culturais reconhecidos, no sentido de elevar as condições de vida dos grupos sociais menos favorecidos, marginalizados e esquecidos pelos Poderes Públicos ao longo de alguns séculos.

Dessa feita não há dúvidas de que o ensejo de condições de efetivação da justiça social requer atuação positiva do Estado na ordem econômica, seja definindo os critérios de consumo das populações de baixa renda, seja, ainda, delimitando os níveis de pobreza e extrema pobreza de modo a se direcionarem as políticas públicas de maneira mais efetiva e eficiente (ROCHA, 2008, p. 17).

O Brasil possui um nível de desigualdade profunda e por isso é premente a necessidade de criação de programas sociais para suprir as carências das pessoas mais pobres. Paralela a essa necessidade, encontram-se as discussões acerca de novos projetos cuja pretensão seja reduzir os índices de desigualdade e pobreza, para que se possa adequar o discurso jurídico à realidade.

Lutar contra a pobreza, não consiste em fazer doações, mas em oferecer oportunidades para a emancipação dos sujeitos, porquanto a pobreza assume um caráter multidimensional, não apenas de renda (ou de não acesso a ela), mas também da satisfação de necessidades básicas (SALAMA; DESTREMAU, 1999, p. 50). Com esta compreensão de proteção estatal dos direitos de cidadania, cabe também a institucionalização dos mecanismos de proteção contra os riscos sociais, através de uma cultura política que consagre os valores e fundamentos básicos da solidariedade e da justiça social (CARVALHO, 2005, p. 97).

Conquanto existam outras importantes lutas² que se colocam ante a realidade complexa da contemporaneidade (em especial, na atual dinâmica do capital), instando o Estado a efetivar as condições de concretização da cidadania em sua completude, é a pobreza o grande mal a ser aniquilado pelas lutas sociais, isto porque ela representa, em geral, a síntese dos obstáculos que se opõem ao exercício da cidadania diante da negação de direitos.

Vale observar que Sen (2005, p. 109-134) coloca a pobreza como privação de capacidades e não apenas de rendas, como tradicionalmente é abordada, a exemplo dos conceitos de pobreza postos por Rocha (2008, p. 8) e Salama e Destremau (1999, p. 125), embora se possa afirmar que há uma relação umbilical entre ausência de renda e pobreza.

A pobreza é, sem dúvida, a principal vulnerabilidade em relação aos direitos humanos, pois exclui grande parcela da população do acesso a bens e serviços básicos para o atendimento das necessidades de vida com qualidade e liberdade. A esse respeito, pode-se sugerir que grande parte das vulnerabilidades que atingem os sujeitos pobres está associada ou

² Ilustram tal situação a luta dos trabalhadores (capital x trabalho), a luta das mulheres, dos negros, dos índios, das minorias sexuais, dos sem terra, dos sem teto, *inter alia*. As desigualdades são cada vez mais estigmatizantes, tendo em vista que tomam, na atualidade, um aspecto global. Por conta disto, a luta pela cidadania toma, também, feições coletivas, cuja concretização circunscreva a pessoa humana um conjunto sem tamanho de possibilidades (ANDRADE, 1998, p. 131).

é agravada pela situação de pobreza, desde os direitos mais individuais até os direitos dos povos (CULLETON, 2009, p. 192).

Como bem observa Rister (2007, p. 338), a relação entre pobreza e desenvolvimento é íntima, porque não se pode falar neste sem antes enfrentar os problemas decorrentes daquela. Nessa medida, é imprescindível que se discuta a formulação de políticas públicas que visam ao desenvolvimento social, através do enfrentamento e erradicação da pobreza e da promoção de direitos sociais (como educação de qualidade e de acesso universal, saúde, desenvolvimento tecnológico etc.) e sua efetiva realização enquanto diretrizes a serem promovidas e postas em prática pelo Estado.

Nessa esteira, Torres observa que:

A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de qualidade a todos pode efetivamente obter resultados notáveis de duração e qualidade de vida de toda a população (TORRES, 2005, p. 170-171).

É também esse o sentido da observação de Lima Junior (2001, p. 190) sobre o termo pobreza. Segundo ele, embora não esteja claramente expresso nos textos internacionais para a promoção do desenvolvimento³, é obstáculo de superação imprescindível, tendo em vista que quando se imprime a preocupação de possibilitar acesso aos direitos sociais (saúde, educação, alimentação, trabalho...) significa que se pretende buscar a superação dessa condição que agride, por óbvio, a dignidade da pessoa humana. Portanto, pobreza é a antítese do desenvolvimento.

Diante deste cenário de necessidade de transformações sociais profundas na realidade brasileira, pode-se afirmar que o Estado vem, a partir da última década, tentando, a duras penas, adequar-se ao modelo de Estado de Bem-Estar Social. O bem-estar perseguido, nesse modelo, leva em conta a interligação de interesses sociais e econômicos e vislumbra a atuação pública para a efetivação dos direitos e realização das necessidades básicas com inserção de todos os cidadãos na seara econômica e disponibilização de acesso à renda.

É necessário, destarte, reconhecer que só a garantia da dignidade e proteção através de um sistema de políticas públicas implementadas pelo Estado, no exercício de sua função reguladora, em busca do desenvolvimento, poderá compatibilizar o individualismo do mercado com uma distribuição mais ampliada, mais equânime, da riqueza nacional

³ Vale observar, entretanto, que a Declaração do Milênio (ONU, 2000), trata em um só item, como duas categorias associadas, o desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

(CARVALHO, 2005, p. 96). Nesse propósito, tem-se em conta que a efetivação de direitos econômicos e sociais promove e protege o princípio basilar da dignidade da pessoa humana, posto que cada direito que se protege do indivíduo constitui-se em desdobramento da proteção da dignidade (SARLET, 2007, p. 105).

3 Atuação estatal positiva como alternativa para reversão da condição de vulnerabilidades sociais

O desenvolvimento deve ter caráter emancipatório e principiológico, que tenha como centro a pessoa humana e onde a lei seja conformada para assegurar os direitos humanos, de maneira ética, justa e solidária.

Os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988, grande conquista da sociedade brasileira, não podem permanecer no papel. Conquista muito mais efetiva (e útil), em especial para a imensa gama de pobres e mesmo de miseráveis é conseguir ultrapassar a distância que separa a norma (dever-ser) da realidade social (ser) (CLÈVE, 1995, p. 37-38). À referência que se acaba de fazer, cabe imprimir o sentido elucidado por Christenson *et al* (1974, p. 23), para quem a idéia de desenvolvimento “[...] nos termos de sua própria lógica e evidência, pretende incorporar, com exclusividade, os ‘verdadeiros’ princípios do progresso e da justiça”. Nesse plano, as políticas econômicas devem viabilizar o desenvolvimento quando abraçam o desafio de equalizar a distribuição de renda enfrentando a histórica concentração que existe, no Brasil, possibilitando a eficácia dos direitos sociais, culturais e econômicos no tecido social, essenciais no Estado democrático de Direito (CLARK, 2008, p. 73).

Apenas a atuação positiva do Estado é capaz de reverter o quadro em que se encontram as pessoas destituídas de um mínimo de recursos para a efetivação de seus direitos mais básicos. Neste sentido, as ações afirmativas necessitam de reconhecimento social e de justificativa estatal de modo a considerar critérios objetivos que funcionem efetivamente para transformar a realidade socioeconômica. Tal justificativa deve ser objetiva e razoável e os meios empregados deverão de ser proporcionais aos objetivos legítimos almejados. Portanto, as políticas públicas de redução da desigualdade perseguem o objetivo constitucional de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e alberga meios proporcionais que se coadunam com os fins colimados pelo Estado.

Mostra-se oportuna, nesse propósito, a assertiva de Terán no sentido que:

Las personas que viven en situación de pobreza sufren violaciones a sus derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos), por lo que el respeto, la protección, La promoción y La realización de los derechos humanos son fundamentales para la erradicación de la pobreza. Al respecto, es importante analizar las omisiones y acciones del Estado, para identificar medidas que estén afectando u obstaculizando la realización de los DESCAs; por ejemplo: políticas estatales discriminatorias y excluyentes en materia de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; diseño y aplicación de programas alimentarios o de vivienda inadecuados culturalmente; adopción de medidas legislativas o presupuesta les regresivas que afectan el sistema de protección social; no aplicación del máximo de recursos disponibles (incluidos los de la cooperación internacional) para atender las necesidades prioritarias de la población, con énfasis en la población extremadamente pobre; falta de una adecuada regulación y control de los actores no estatales como empresas privadas nacionales o transnacionales que no respetan los derechos laborales o que dañan el medio ambiente. (TERÁN, 2006, p. 24).

Poder-se-ia mencionar que a forma mais justa, racional e efetiva para se erradicar de vez os problemas decorrentes da exclusão econômica seria a transferência universal de uma modesta renda a todas as pessoas do país, na medida do possível suficiente para atender as necessidades mais básicas, não importando a origem, raça, sexo, idade, condição civil ou socioeconômica. Tal renda com o tempo seria aumentada de acordo com o progresso da economia, assegurando-se a todos o direito inalienável de participação na riqueza da nação (SUPLICY, 2007, p. 8).

Ocorre que, embora a solução de distribuição de renda de modo universal seja a forma mais simples e contundente de participação universal na renda da população, não é a forma mais justa de se conceder cidadania àqueles que estão completamente à margem do sistema socioeconômico. Com efeito, a condução dos meios de acesso à renda é diferenciada para cada cidadão, o que manteria ainda a impossibilidade de emancipação dos sujeitos com a simples concessão de uma renda mínima.

O parâmetro de concessão de renda que prevalece, porque se apresenta como detendo maiores condições de elevar a pessoa humana à condição cidadã é aquele através do qual se promove a inclusão econômica e se proporciona a inclusão social, possibilitando o acesso do beneficiário aos mais diferentes meios de consecução de realização dos direitos (civis, políticos, sociais e econômicos) assegurados constitucionalmente.

Assim, assegurar cidadania às pessoas que estejam vivendo à margem de quaisquer direitos, assim como criar instrumentos que contribuam para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade no Brasil, passa, necessariamente, pela criação de mecanismos pontuais que beneficiam aqueles que realmente necessitam da intervenção positiva do Estado, qualificando as políticas públicas com a característica da

solidariedade impressa no texto constitucional e expressa no contexto de desenvolvimento que se pretende alcançar.

Como vislumbrado, pode-se avaliar o papel fundamental da concretização dos direitos sociais enquanto instrumento para a realização dos objetivos constitucionais, em especial do desenvolvimento enquanto matiz do princípio da solidariedade, principalmente, quando se considera, como mencionado, a pobreza como principal agente violador dos direitos humanos e empecilho ao desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a compreensão das políticas públicas estatais enquanto ações afirmativas de inclusão socioeconômica são reconhecidamente indispensáveis à construção do Estado de Solidariedade responsável pela distribuição de bens mínimos (mínimo existencial) a todos os cidadãos e a definição de políticas públicas, como campo de estudo da Ciência Jurídica faz parte de uma abertura do direito à interdisciplinaridade. É dessa forma que o direito busca subsídios de outras ciências sociais, o que permite aos juristas voltar suas pesquisas às demandas sociais que fundamentam a construção das normas jurídicas constitucionais voltadas à construção do Estado de Bem-Estar Social, através da apreensão do direito como ambiente autônomo de estudo dotado de objetividade e cientificidade (BUCCI, 1996, p. 134).

Desse modo, pode-se, segundo as reflexões de Bucci (2006, p. 41) afirmar que políticas públicas são ações estatais exercidas pela Administração Pública, diretamente ou por meio de delegatário visando à concretização dos direitos sociais, cujos programas de ação estatal são direcionados para a coordenação de recursos disponíveis do Estado com a finalidade de desempenharem ações politicamente determinadas com metas conscientes, definidas pelo Estado, segundo as necessidades mais prementes da sociedade.

Paladino (2008, p. 219), na mesma esteira, refere que política pública é a conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública cujo escopo é realizar metas constitucionais, bem como a sua avaliação⁴ e controle, sendo, pois, a implementação pelo Estado de planos de governo, mediante programas e também de ações voltadas aos interesses dos cidadãos visando atender setores específicos da sociedade.

Conforme ressalta Morand-Deviller (2010, p. 53) a concepção de organização do

⁴ A avaliação política refere-se à elucidação dos critérios que fundamentam a adoção de políticas públicas, enquanto que a análise de políticas públicas é o exame da organização institucional e dos traços constitutivos do programa de governo implementado de modo a se levantarem os resultados alcançados pela sua execução (ARRETCHE, 2009, p. 30).

Estado abarca, em suas inúmeras formas de atuar, a concepção política de serviço público⁵ (onde se incluem as políticas públicas), que toma, essencialmente, uma acepção “republicana solidarista”, cuja finalidade é democrática, devendo responder não apenas às necessidades do cidadão, mas também aos direitos humanos (nos quais estão incluídos os socioeconômicos).

Ora as políticas públicas são destinadas à persecução do interesse público e são necessárias enquanto existirem pessoas e grupos cuja dignidade não possa ser assegurada por esforços e recursos próprios. Elas se fazem indispensáveis à efetivação da supremacia do interesse público sobre o privado, cuja concretização compete, indubitavelmente, ao Estado. E como reflete Souza (2009, p. 11), a partir das observações de Arendt (1998) e Habermas (2002), a idéia de público passa a supor, como condições mínimas, a transparência, a acessibilidade, a permanência e a participação da população nos assuntos importantes e naquilo que afeta diretamente a vida dos cidadãos.

As políticas públicas são respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade e do interior da própria máquina estatal, sendo expressão do compromisso público de uma determinada área, em longo prazo, como uma linha de concretização dos direitos sociais declarados e garantidos em lei (CUNHA; CUNHA, 2002, p.12). Em outros termos, as políticas públicas são o conjunto de todas as ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (LOPES; AMARAL, 2008, p. 5).

Em outras palavras, as políticas públicas constituem as diretrizes norteadoras de ação do poder público, expressas em regras e procedimentos que conduzem as relações entre o poder público e a sociedade, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em leis, programas, linhas de financiamento que orientam ações que normalmente envolvem aplicações dos recursos públicos. Tal é sua relevância enquanto elemento norteador das ações estatais que são consideradas como o próprio Estado em movimento. Prende-se também à sua relevância o fato de que são capazes de refletir os interesses e valores da sociedade (HÖFLING, 2001, p. 30).

Nessa medida, os direitos (a serem não apenas reconhecidos, mas também garantidos e

⁵ A autora assevera que a noção de serviço público é plural e ilustra uma junção entre a estrutura do Estado e as suas finalidades. Portanto, a noção política de serviço público demonstra as facetas de transformação da perspectiva do direito público e revelam uma mutação das funções do Estado que incluem a vida econômica, as causas sociais e a luta contra as desigualdades, além das questões culturais. Desta feita, se compreende que a atuação estatal é onde iniciam e onde deságuam o cerne do direito administrativo, possibilitando ao Estado conseguir, através da gestão pública, a eficácia econômica e social. Acrescenta ainda que ao Estado não cabe buscar apenas interesses econômicos, mas deve priorizar também sua missão de assistência aos mais fracos ou mais desprovidos, não por “paternalismo barato”, mas em nome da efetivação de direitos iguais para todos (MORAND-DEVILLER, 2010, p. 54-59).

efetivados pelo Estado) representam mudança de paradigma na perspectiva meramente positiva do fenômeno jurídico de sorte a proporcionar um enfoque prestacional e emancipador na execução das demandas que envolvem a efetivação dos direitos sociais.

É dessa forma que se legitima a atuação estatal na busca de maior justiça social, com a garantia de uma igualdade razoável entre as pessoas e as classes sociais (NUNES, 2003, p. 33-34). Não se pode manter em voga princípios imanentes do neoliberalismo, em detrimento da efetivação dos direitos socioeconômicos, onde as liberdades civis e políticas estariam em primazia ante as liberdades socioeconômicas (que proporcionam igualdade de oportunidades para todos).

Os direitos sociais, nessa perspectiva de realização através das políticas públicas, revertem-se naturalmente em um processo de ampliação da cidadania, ensejando o incremento da intervenção estatal nos domínios social e econômico, realidade que se evidencia a partir do século XX, representando alteração qualitativa da presença estatal seja como partícipe, indutor ou regulador do processo socioeconômico.

4 Políticas públicas enquanto instrumento de realização dos direitos sociais

Na seara das relações jurídicas, os processos de intervenção estatal geram transformações profundas no direito. O que se acaba de asseverar pode ser ilustrado pela inclusão, no texto da Constituição Federal brasileira de 1988, dos capítulos sobre a Ordem Econômica e a Ordem Social.

Ao Poder Público cabe uma ação direcionada para os grupos sociais impossibilitados de, por moto próprio, inserirem-se na participação e no usufruto do processo de desenvolvimento socioeconômico. Não ascendem, por si sós, aos direitos erigidos nos capítulos constitucionais mencionados. Em outros termos, a máxima carga de eficácia de tais preceitos da Carta Maior depende da atuação/intervenção do Estado.

Assim sendo, as políticas públicas, como categoria jurídica de prestação a ser ofertada pelo Estado brasileiro, se apresentam como formas de concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais, os quais visam — notadamente no contexto brasileiro de desigualdade, o combate à pobreza, direta ou indiretamente. A essa evidência, consoante assevera Bucci (2006, p. 5) o paradigma da realização dos direitos sociais reclama prestações positivas do Estado muito além do paradigma do Estado intervencionista. Isso considerado, pode-se asseverar que o modelo teórico apropriado à concretização dos direitos sociais é o

mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado no domínio econômico, que deve ter como paradigma o princípio da eficiência, com os melhores resultados.

Conquanto se possa discutir acerca das inúmeras formas de adoção das políticas sociais, pode-se asseverar que o modelo destas não difere daquele utilizado para as políticas públicas econômicas. Com efeito, as políticas públicas sociais nada mais são do que um programa ou quadro de ação governamental que consiste em um conjunto de medidas articuladas cujo escopo é dar impulso à máquina do governo, no sentido de concretizar os objetivos sociais.

Assim, pode-se afirmar que há a possibilidade de execução de políticas sociais que tenham como meta a consolidação progressiva da qualidade de vida e do bem-estar individual e de uma comunidade, em que os grupos familiares estão inseridos, desde que a implementação da política pública tenha metas claras e condizentes com os objetivos do Estado brasileiro, para além do assistencialismo ou da visão localizada, e com a efetiva correlação com outras políticas públicas de combate à pobreza.

Isso porque, há que se registrar que políticas isoladas não costumam ter efeitos consistentes. Em outros termos, apenas um conjunto de políticas integradas e focadas na reversão dos quadros de miséria e exclusão é capaz de reverter, eficientemente, o status de subdesenvolvimento a que submerge a sociedade brasileira (com a integração de política de distribuição de renda, política educacional, bem como, com a política ambiental, dentre outras preocupações de cunho social).

As políticas públicas devem ser sempre realizadas dentro dos princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, transparência) e devem necessariamente ser direcionadas a alcançar os princípios constitucionalmente estabelecidos para o Estado Brasileiro, em especial o desenvolvimento.

O desenvolvimento nacional é preceito fundamental da República, devendo conformar todas as normas da ordem econômica e orientar todas as ações e iniciativas do Poder Público também na seara social, razão pela qual o Estado brasileiro tem o dever jurídico constitucional de implementar o desenvolvimento como preceito objetivo da Constituição. As ações e programas estatais de combate à pobreza inserem-se nos programas de fortalecimento social para a prestação de serviços públicos no interesse da coletividade, como meios indispensáveis para a materialização do desenvolvimento. Faz-se, aí, uma via de mão dupla, onde a atuação do Estado para a realização do desenvolvimento promove, ao mesmo tempo, o exercício do direito ao desenvolvimento.

Ao Estado cabe a tarefa primordial de imprimir diretrizes e atuar no sentido da consecução do desenvolvimento em todas as esferas da economia e da sociedade. Essa tarefa exige transformação das posturas políticas e de organização estatal, buscando a minimização das diferenças regionais e a promoção das condições para o bem-estar e para o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

A implementação de programas voltados para o desenvolvimento da pessoa humana, seja nos aspectos econômicos, seja nos sociais, nada mais é do que o Estado cumprindo o seu papel social, tornando efetivos aqueles programas insculpidos nas normas sociais. Esses programas se coadunam, obviamente, com os diversos dispositivos internacionais de promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, mormente os estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

Fica evidente que a preocupação internacional com o desenvolvimento leva em consideração os índices de pobreza que afetam e vulnerabilizam o acesso aos direitos mínimos que garantem a dignidade. Nessa medida, a atuação estatal deve tomar como ponto de partida não apenas questões econômicas, mas também aspectos sociais que conformarão a elaboração e a implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, é indispensável que se mencione, em consonância com a opinião de Rister (2007, p. 33) a (quase) precisão que apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelas Nações Unidas, considerado o mais completo instrumento da atualidade para avaliar a situação socioeconômica dos Estados. Ele engloba a renda *per capita* e indicadores de qualidade de vida, como saúde (pela expectativa de vida ao nascer) e educação (analfabetismo entre adultos e a taxa de escolaridade).

O relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para 2012, divulgado em 14 de março de 2013, mostra o Brasil na 85ª posição entre 187 países, registrando um índice de 0,730, ante um resultado de 0,728 em 2011. Para o documento referido, apesar da leve melhora no índice, os grandes problemas para o desenvolvimento do Brasil continuam sediados no acesso à saúde e à educação de qualidades para a maioria da população pobre.

Carvalho (2005, p. 105) observa que os programas de alívio da pobreza devem estar associados a medidas que viabilizem a sua superação, em especial políticas estruturais amplas que possibilitem o crescimento econômico acompanhado da efetivação da justiça social, direcionadas, em logo prazo, para a eliminação da pobreza, e para o resgate da dignidade e dos direitos de cidadania de todos os brasileiros.

O Estado continua no centro da política social, mas essa condição não advém de si mesmo, provém dos anseios sociais que se realizam através do controle democrático, o que constrói uma política social do povo para o povo, para que se mantenha instância delegada de serviço público e esfera estritamente pública. O que se assevera harmoniza-se com a idéia de que a reformulação das concepções tradicionais do Direito Público, especialmente da reconstrução da governabilidade, a partir da ação do Estado para a satisfação do interesse social é necessária à atuação do Poder Público para a concretização do programa constitucional.

No mesmo sentido do que se afirma acima é a observação de Bercovici (2005, p. 61-63), quando refere que para que o projeto de desenvolvimento aconteça consoante os planos políticos delineados na Carta Constitucional, em especial no seu artigo 3º, deve haver a formatação de um planejamento abrangente que considere o desenvolvimento nacional como a principal política pública do Estado brasileiro.

A intervenção do Estado deve ser voltada para a garantia do cumprimento dos preceitos e princípios ínsitos aos direitos sociais e ao núcleo político social previsto na Constituição Federal – é o “intervencionismo substancialista”, que efetiva o texto constitucional e impede que ele se transforme em algo meramente simbólico (STRECK, 2007, p. 17), na qual tanto as políticas públicas a serem desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo, quanto as ações privadas devem se pautar pelos fundamentos delineados na Carta Constitucional, a fim de se alcançarem aqueles objetivos nela também insculpidos (SCAFF, 2007, p. 5).

Todas as ações do Estado ou da sociedade brasileira devem ser desenvolvidas de forma soberana e cidadã, respeitando a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim como o pluralismo político. Essa se constitui na única forma de alcançar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e desenvolvida, o que, por sua vez, implica, inarredavelmente, em ausência de pobreza e de marginalização, em reduzida margem de desigualdade regional e social e em não discriminação de qualquer ordem.

Nessa perspectiva, o Estado pode e deve intervir no domínio econômico, dentro dos limites que a própria Constituição assinala (AGUILLAR, 2009, p. 7). Mencionados limites podem ser de duas ordens de atuação: uma formal ou procedimental que exige que sejam observadas as regras de conduta do próprio Estado e são determinadas em especial pela determinação de respeito ao mercado (artigos 172 ao 181 da CRFB); e o limite material e de conteúdo, que amplia as possibilidades de intervenção do Estado e é representada pela determinação constitucional de desenvolvimento, ou seja, toda a conduta do Estado tem como

prerrogativa e limite o princípio-objetivo constitucional de desenvolvimento (artigo 3º e 170 da CRFB).

Diante da necessidade de condução dos rumos do Estado no sentido do desenvolvimento, Aguilar (2009, p. 11) pontua que a maior intervenção do Estado não é nem a perversão do capitalismo, nem sua socialização ou aperfeiçoamento rumo a uma sociedade de bem-estar. Segundo as reflexões do autor citado, trata-se, na realidade, de solução conjuntural para problemas sociais detectados por aqueles que têm o poder de decidir em nome do Estado, num ambiente capitalista inocultável que será capaz de produzir o desenvolvimento que conglome tanto a preocupação social quanto as necessidades econômicas do mercado.

Como bem lembra Sen (2005, p. 22), é impossível imaginar que qualquer processo de desenvolvimento possa dispensar o uso muito amplo dos mercados, o que não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana, de modo a proporcionar mais e mais desenvolvimento.

Por outro ângulo, a intervenção estatal consoante os ditames de realização da justiça social gera custos que não devem passar a descoberto na avaliação jurídico-econômica dos programas sociais. A aplicação de verbas públicas, a alocação de recursos dos entes federados exige do cidadão uma atenção maior, quando da formulação dos textos normativos e sua aplicação (FORGIONI, 2006, p. 428), isto porque a questão da pobreza no Brasil é, na realidade, uma questão de política e não uma questão ligada à carência de recursos, donde, não se pode dissociar o desenvolvimento econômico do desenvolvimento social.

Observe-se, de resto, que a concepção de pobreza é ligada à noção de carência, onde os pobres são definidos e destacados pelo que não tem (dinheiro, liberdade, alimentação, educação, dignidade) ou não são (exclusão social). A exclusão social, conforme refletem Salama e Destremau (1999, p. 125), remete às dimensões sociais, econômicas, jurídicas e políticas, opondo a satisfação de direitos ligados à cidadania.

A exclusão social afasta grupos inteiros de indivíduos do campo de aplicação efetivo dos direitos humanos, sendo analisada como negação ou não respeito aos direitos sociais e a qualidade de vida mínima. Segundo entende Rister (2007, p. 354), exclusão social “consiste na impossibilidade ou dificuldade no exercício da cidadania num quadro de situação irregular quanto à garantia dos direitos fundamentais em decorrência da privação quase absoluta de recursos”. Deste modo, o desenvolvimento socioeconômico é fruto de uma conjuntura política, proporcionada mediante transformação social.

Neste sentido, ainda, se pode considerar o que aduz Tosi:

Aparece sempre mais claramente – sobretudo para quem olha o mundo do lugar social dos excluídos – que o projeto dos direitos humanos como hoje se apresenta, não somente não é de fato universal, mas tampouco pode ser “universalizável”, porque precisa reproduzir continuamente a contradição excluídos/incluídos, emancipação/exploração, dominantes/dominados (TOSI, 2001, p. 27).

E para que a verdadeira face dos direitos humanos tenha envergadura global, assim como a globalização, é necessária uma contínua conformação estatal e dos organismos internacionais. Na realidade, a globalização guarda forças contraditórias. Ao mesmo tempo em que, ao tratar das questões relacionadas à esfera econômica e social, encerra instrumentos capazes de conduzir a uma situação caótica de abandono e aniquilação de direitos, traz em seu arcabouço enormes possibilidades de, em sendo utilizada no sentido oposto, viabilizar estratégias de transformações democráticas e que conduzam ao desenvolvimento dos mais carentes (LYRA, 2001, p. 106).

Deve-se asseverar, portanto, que o controle social da atuação estatal, em especial dos atos administrativos e de governo ligados à execução das políticas públicas e da aplicação dos recursos financeiros deve ser feito de maneira coerente, sistemática, rechaçando a vulnerabilidade da comunidade a grupos de pressão e a influências ideológicas (POMPEU, 2005, p. 142).

A ordem constitucional brasileira é clara ao estabelecer em seus objetivos primordiais e diretrizes do Estado, na conformação socioeconômica, que a principal meta para a construção da sociedade, livre, justa e solidária é o desenvolvimento social e econômico. É por essa razão que programas sociais de assistência, como o Bolsa Família, inserido no Programa Brasil sem Miséria, devem ainda ser os protagonistas da atuação estatal no intuito de realização, paulatina, contínua e coerente, do direito ao desenvolvimento enquanto direito consentâneo com a idéia de dignidade humana tão apregoada na cultura jurídica moderna.

Sob essa perspectiva de realização de direitos e de contrapartidas que promovem a emancipação, o Bolsa Família se torna importante vetor de dignidade humana. É pautado na solidariedade, e congrega o acesso à renda e o direito à educação. Ao mesmo tempo, faz com que estes converjam para a realização dos direitos sociais e da justiça social como forma de alcance do desenvolvimento socioeconômico.

O Bolsa Família surge, portanto, como ação embasada no princípio da solidariedade, introduzido pelo Estado com fito na busca de efetivação dos preceitos constitucionais de justiça social e de igualização de oportunidades sociais e econômicas. Estas levam ao

desenvolvimento em todas as suas dimensões, visando ao desenvolvimento social e à elevação dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), principalmente nas regiões mais pobres do Estado brasileiro, com o objetivo de propiciar renda mínima em média com vistas à superação da fome e o alívio imediato da pobreza.

O Programa Bolsa Família proporciona contraprestações sociais ligadas à saúde pública, à educação e à renda. Seu acesso, assim como seu acompanhamento se fazem através de condicionalidades, ou seja, valem-se de instrumentos articuladores que possibilitam a estruturação de maior eficácia social para a realização dos direitos sociais – eminentemente, o direito à educação e o direito à saúde.

O traço de desenvolvimento impresso pelo Programa Bolsa Família possibilita acesso à escola às crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas, assim como cuida para que ali permaneçam; integra as famílias no processo educacional dos filhos; reduz os custos relativos à evasão escolar e a repetência; contribui com o investimento do Estado no combate ao trabalho infantil; recupera a dignidade e autoestima dos extratos mais marginalizadas da população, despertando esperança no futuro, pela via da educação (Relatório de Atividades, 2002, p. 2-5).

Nesse sentido, fica evidente que o Bolsa Família, enquanto política pública de assistência aos pobres, concorre para o desenvolvimento socioeconômico, como parte das dimensões do processo de desenvolvimento como um todo, viabilizando o acesso a bens de consumo e a efetivação de direitos sociais que, sem a atuação do Estado, não seriam usufruídos e exercidos pelos cidadãos em condições de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica.

5 Conclusão

A pobreza é o principal obstáculo que se impõe à realização de existência humana digna: impede o acesso a direitos mínimos, tais como saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, dentre outros tantos, porque se constitui como vigoroso óbice à conquista de oportunidades. Dessa feita, importa em forte empecilho à emancipação, devendo ser compreendida como fortíssima antítese ao desenvolvimento.

Nesse norte — e a partir das discussões travadas ao longo do texto — deve-se compreender que só a garantia de acesso a direitos mínimos constitui caminho para as condições de dignidade, enquanto bem social. Esse caminho, por sua vez, é trilhado pelo viés de um sistema de políticas públicas, capaz de efetivar direitos socioeconômicos, como alicerce para o alcance da dignidade capazes de promover a dignidade da pessoa humana.

Com efeito, assegurar condições de dignidade é abrir caminho para o exercício da cidadania às pessoas que estejam vivendo à margem de direitos essenciais, assim como também se possibilita criar instrumentos que contribuam para a erradicação da pobreza absoluta e para a construção de maior equidade no Estado brasileiro. As políticas públicas, como visto, beneficiam àqueles que realmente necessitam da intervenção positiva do Estado, dotando e reforçando à idéia de solidariedade impressa no texto constitucional e expressa no contexto de desenvolvimento que se pretende alcançar.

Nessa perspectiva, a compreensão das políticas públicas estatais enquanto ações afirmativas de inclusão socioeconômica são reconhecidamente indispensáveis à construção do Estado de Solidariedade responsável pela distribuição de bens mínimos (mínimo existencial) a todos os cidadãos. Ao Estado cabe a tarefa primordial de imprimir diretrizes e atuar no sentido do desenvolvimento em todas as esferas da economia e da sociedade, implicando numa transformação das posturas políticas e de organização estatal, buscando justamente a minimização das diferenças regionais e a promoção das condições para o bem-estar e para o desenvolvimento da pessoa humana.

A implementação de programas voltados para o desenvolvimento da pessoa humana, seja nos aspectos econômicos, seja nos sociais, pressupõe a presença do Estado no cumprimento de sua função redutora de desigualdades sociais — reconhecida como inarredável a partir do início do século XX — e marco do constitucionalismo social. É essa função e as ações que lhe são correlatas que tornam efetivos os programas insculpidos nas normas sociais, que se coadunam, obviamente, com os diversos dispositivos internacionais de promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais.

É ainda ela que, instada pela preocupação social cumulada com as questões econômicas que devem ofertar suporte à conformação de políticas públicas, de molde que seja conferida dignidade e cidadania como bens universalmente acessíveis a todos os cidadãos.

6 Referências

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito econômico: do direito nacional ao supranacional*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (Org.). *Direitos humanos como educação para justiça*. São Paulo: LTr, 1998, p. 123-134.

ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. São Paulo: Ática, 1998.

ARRETCHE, Maria T. S. Tendência no Estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009, p. 29-40

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação Secretaria Executiva do Bolsa-Escola. Relatório de Atividades. *Bolsa escola federal*. Brasília: 2002.

BRASIL. Secretaria Executiva do Bolsa Escola. Relatório de Atividades. *Bolsa escola federal*. Brasília, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. *Revista trimestral de Direito Público*, n. 13, São Paulo, Malheiros, 1996, p. 134-144.

_____. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho. Inclusão social, pobreza e Cidadania. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Cultura e atualidade*. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 93-107.

CHRISTENSON, Reo M. et. al. *Ideologias e política moderna*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: IBRASA, 1974.

CLARK, Giovani. O genocídio econômico. In: SOUZA, Washington Peluso A. de.; CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 35-46.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo. In: *Uma vida dedicada ao direito: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho, o Editor dos Juristas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 37-38.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Schenti M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson (org.). *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG – Proex, 2002, p. 11-26.

DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

FORGIONI, Paula A. Análise Econômica do Direito: Paranóia ou mistificação? In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, MartonioMont' Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 419-442.

GOHN, M. G. M. A formação da cidadania no Brasil através de lutas e movimentos sociais. *Revista Cidadania*. Campinas: GEMDEC, Unicamp, n. I, 1994.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, p. 30-41, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

LIMA JUNIOR, Jayme Benevuto. Desigualdades sociais e direitos humanos. *Revista Ajufe* (Associação de juízes federais do Brasil), ano 20, n. 68, p. 187-194, out.-dez. 2001b.

LOÏC WACQUANT, J. D. Da América como utopia às avessas. In: BOURDIEU, Pierre (Coord.). *A miséria do mundo*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 167-176.

LOPES, Brener; AMARAL, Jefferson Ney. As políticas públicas. In: CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). *Políticas públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae-MG, 2008, p. 5-27.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos. *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001

- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- MORAND-DEVILLER. O serviço público francês: em busca da ética perdida. In: MARQUES, Claudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 53-61.
- NUNES, Antonio José Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- OLIVEIRA, Ary Brandão. Direitos sociais vs desenvolvimento nacional. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Ordem econômica e social: estudos em homenagem a Ary Brandão de Oliveira*. São Paulo: LTr, 1999, p. 75-107.
- ORTIZ, Maria Elena Rodriguez. Apresentação. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 7-9.
- PALADINO, Carolina de Freitas. Políticas públicas: considerações gerais e possibilidade de controle judicial. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 219-240, abr./jun. 2008.
- POMPEU, Gina Vidal Marcílio. *Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial*. Rio de Janeiro – São Paulo – Fortaleza: ABC, 2005.
- RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* 3 ed. 1 reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição da renda*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 1-36.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- SOUZA, Lincoln Moraes de. *Políticas públicas: introdução às atividades e análise*. Natal: EDUFRN, 2009.
- SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sonia Maria Teixeira. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- STRECK, Lenio Luiz. Os dezoito anos da Constituição Federal do Brasil e as possibilidades de realização dos direitos fundamentais diante dos obstáculos do positivismo jurídico. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de constitucional*. 2. ed. rev. ampl. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 17-42.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 3 ed. Aumentada. São Paulo: Cortez – Fundação Perseu Abramo, 2004.

TERÁN, Areli Sandoval. La importancia de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y de erradicación de la pobreza. In: El derecho a no ser pobre la pobreza como violación de los derechos humanos. *Cuaderno Ocasional 05*. Coordinado por el Equipo de Investigación de Social Watch. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. 3. ed. v. 3. São Paulo: Renovar, 2005.

TOSI, Giuseppe. Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001, p. 19-28.