

© *Cadernos de Direito Actual* Nº 7 Extraordinario (2017), pp. 25-42
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

Direitos humanos e políticas públicas de combate à pobreza no contexto da globalização

Human rights and public policies to combat poverty in the context of globalization

SIDNEY GUERRA¹

LILIAN BALMANT EMERIQUE²

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)

Sumário: 1. Introdução. 2. Pobreza: uma questão de direitos humanos. 3. Políticas públicas de combate à pobreza e as questões de direitos humanos. A. O Programa Bolsa Família: aspectos gerais. B. Bolsa Família e dignidade da pessoa humana. 4. Globalização x pobreza: à guisa de conclusão. 5. Referências bibliográficas.

Resumo: No contexto de um mundo globalizado, com seus diversos desdobramentos e implicações, o Estado acaba por ser demandado com maior frequência para enfrentar os reclamos de uma sociedade ávida por justiça social. Assim, para alcançar esse desiderato, precisa assumir múltiplos papéis e emitir comandos normativos pertinentes, bem como desenvolver políticas públicas para enfrentar as mazelas sociais, e, por consequência, dar efetividade ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Indubitavelmente que um dos sérios problemas que afligem parcela significativa da população tem pertinência com a pobreza. Neste sentido, o presente estudo aborda a necessidade de fomentar políticas públicas de combate à pobreza na medida em que a marginalização socioeconômica gera violações sistemáticas aos direitos humanos.

Palavras-chave: pobreza; políticas públicas; direitos humanos.

Abstract: In the context of a globalized world, with its various ramifications and implications, the state turns out to be sued more often to meet the demands of a society eager for social justice. Thus, to achieve this, must assume multiple roles and issue relevant legal standards and to develop public policies to address social ills, and, therefore, give effect to the constitutional principle of human dignity.

Undoubtedly one of the serious problems that afflict a significant portion of the population is irrelevant to poverty. In this sense, the present study addresses the need to foster public policies to combat poverty as the socioeconomic marginalization generates systematic violations of human rights.

Keywords: poverty, public policies and human rights.

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Presidente do Instituto Brasileiro Pacificador. Advogado no Rio de Janeiro. sidneyguerra@terra.com.br

² Pós-Doutora em Ciências Jurídico-políticas, doutorado e mestrado em Direito e mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Professora e pesquisadora na área de Direito, Ciência Política e Relações Internacionais. Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Graduação e Mestrado). lilamarcia@gmail.com

I. Introdução

No contexto de um mundo globalizado, com seus diversos desdobramentos e implicações, o Estado acaba por ser demandado com maior frequência para enfrentar os reclamos de uma sociedade ávida por justiça social.

Assim, para alcançar esse desiderato, precisa assumir múltiplos papéis e emitir comandos normativos pertinentes e desenvolver várias políticas públicas para enfrentar as mazelas sociais, bem como promover a dignidade da pessoa humana em consonância com o dispositivo constitucional que preceitua, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III da Constituição de 1988).

Entretanto, com certa frequência, ocorre uma fragilidade da busca por parte de muitos cidadãos afastados do amparo das políticas públicas, diante do Poder Judiciário, quando estas se referem a demandas que envolvem a tutela dos direitos sociais, uma vez que a sociedade civil apropria-se timidamente dos mencionados direitos como verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis e justiciáveis.

A convergência no tratamento da matéria de pobreza e direitos humanos não é natural; antes a aproximação relaciona-se com uma preocupação maior com a interdisciplinariedade de tratamento das questões associadas à pobreza e carece de construção de pontes de saberes que enriqueçam os diálogos e debates para a produção de consensos teóricos e práticos, sempre que possível, como formas de progredir na luta contra a pobreza.

Seguindo o entendimento de Grove (GROVE, 2006) evidencia-se que a pobreza é uma frontal violação aos direitos humanos, como se vê: *"(...) la pobreza es una privación o violación de los derechos humanos económicos, junto con violaciones asociadas de derechos humanos sociales, culturales, civiles y políticos interdependientes e interrelacionados. Esta definición de la pobreza basada en los derechos humanos implica reconocer la dignidad y el valor de cada ser humano y el derecho por igual de todas las personas a gozar de sus derechos humanos inherentes e indivisibles. El aceptar la no discriminación y la igualdad, que son el centro de los derechos humanos, incluye el compromiso con la igualdad sustantiva o de hecho (igualdad de circunstancias básicas, así como de los resultados) además de una igualdad formal o de derecho (igualdad ante la ley, en potencia, a pesar de las enormes desigualdades estructurales)."*³

O direito de ser livre da pobreza, pelo asseguramento de condições condignas de existência, é geralmente negligenciado pelos poderes constituídos seja pela ausência de normas claras e objetivas ou pela execução de políticas públicas assentadas em critérios tão restritos que dificultam o acesso ou a manutenção do benefício para hipossuficientes. Ademais, podem ser somadas dificuldades formais e materiais para assegurar a prestação jurisdicional e, como resultado, o problema torna-se dramático. Muito embora o contingente populacional dependente do intervencionismo estatal para superar a condição de pobreza seja reduzido no Brasil e reconhecida a possibilidade de o Estado assegurar a observância do mínimo existencial, fato é que há bem mais pessoas que mereceriam atenção estatal.

Por este motivo, tem pertinência a assertiva de Terán (TERÁN, 2006) no sentido de 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*

³ GROVE, Chris. "Los derechos humanos y la lucha para erradicar 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, p. 24.

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 DESCA; 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 presupuestales 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.”⁴

Assim, o amparo às pessoas para que tenham condições de vida digna é descumprido por toda ação concreta que reduza, em termos de acesso, ao bem jurídico tutelado pelo mínimo existencial, como também pela omissão de concretização de uma previsão normativa ou mesmo pela falta de edição de um ato normativo que viabilize o alcance de um *status* jurídico favorável ao indivíduo.

O Poder Judiciário é uma instância cada vez mais cobrada na promoção de inclusão social na medida em que se trata de poder com maior autonomia e independência em relação aos demais poderes constituídos. O sujeito, diante da prerrogativa constitucional de inafastabilidade da jurisdição, procura o órgão jurisdicional na esperança de resguardar ou aplicar sua pretensão ou direito em juízo. Tal atuação nas instâncias judiciais é polêmica e alvo de críticas que aqui não pretendemos enquadrar, mas reconhecemos que alguns excessos são cometidos e merecem uma análise mais depurada da doutrina em relação aos níveis de cabimento da intervenção judicial sobre as políticas públicas de direitos sociais.

As políticas públicas instituídas para erradicar a pobreza e conferir ao ser humano um tratamento digno vêm apresentando falhas funcionais e estruturais e até não se concretizam por falta, em várias situações, de interesse político.

As práticas de inclusão social (políticas governamentais) que normalmente são de competência ou atribuição a ser executada pela Administração Pública (diga-se, Poder Executivo), são atingidas (ou adiadas) porque em muitos casos são desviadas dos seus objetivos.

A ausência de conhecimento sobre direitos fundamentais é um fator que contribui para que as políticas públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos na esfera do Poder Judiciário.

Com alguma frequência o paternalismo e assistencialismo permeiam o Estado e a sociedade brasileira, pois o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, lazer, entre outros, ainda não são reconhecidos plenamente como direitos fundamentais, ao contrário, é comum que os direitos sociais sejam confundidos como favor político, caridade ou privilégio de certas pessoas em detrimento de outras.

Daí resulta imperioso que omissões perante direitos fundamentais, das quais afastam a aplicabilidade e o respeito aos direitos sociais, sejam rebatidas. A comunidade científica deve se pronunciar, bem como ações por parte dos cidadãos e do Ministério Público devem ocorrer, em forma de provocação ao Poder Judiciário, com a finalidade de garantir a não violação de direitos elementares e a

⁴ 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, p. 36.

observância do princípio da dignidade da pessoa humana. Em resumo, medidas concretas de políticas públicas devem ser tomadas para que sejam efetivados valores substanciais e inafastáveis as pessoas em consonância com os princípios e objetivos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Assim sendo é que o presente estudo aborda a questão da pobreza e da marginalização sócio-econômica como formas de alijamento dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, ou seja, como violação sistemática aos direitos humanos no contexto de uma ordem globalizada.

II. Pobreza: uma questão de direitos humanos

É corrente a compreensão no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos que os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes.⁵ Assim, evidenciando-se a violação dos chamados direitos de segunda dimensão (direitos econômicos, sociais e culturais) esse fato, poderá trazer vários desdobramentos no campo dos chamados direitos de primeira dimensão (direitos civis e políticos). *In casu*, ocorrendo à pobreza extrema, por certo que o exercício dos demais direitos estará comprometido.

De fato, a pobreza extrema é incompatível com o exercício do *direito a um nível de vida adequado*, tal como preceituado no art. 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos. Por isso mesmo que levando-se em conta todos os aspectos da vida são interdependentes é que se chega ao entendimento de que as pessoas extremamente pobres estão privadas de um conjunto de direitos. Isso porque estas pessoas acabam por se tornar verdadeiros “excluídos sociais” na medida em que não podem praticar e exercer direitos econômicos, culturais e, por óbvio, os sociais.

A pobreza extrema constitui um exemplo do vínculo indivisível que une os direitos humanos que revela a fragilidade de divisões meramente conceituais e fragmentadas sobre os mesmos, geralmente associadas à reflexões superficiais para problemas complexos e respostas reducionistas, contabilizadas em índices e análises incapazes de quantificar a intensidade de exclusão social vivenciada pelas pessoas em situação de pobreza.

A pobreza ultrapassa a falta de ingresso, possui dimensões econômicas, sociais e de governabilidade. Economicamente, os pobres estão privados de ingressos e recursos, mas também de oportunidades. Os mercados e os empregos são normalmente de difícil ingresso por causa das baixas capacidades e da exclusão geográfica e social. O acesso limitado à educação de qualidade afeta a possibilidade de obter trabalho e de ter acesso à informação que possa melhorar as suas oportunidades e, por consequência, a qualidade de vida. As deficiências na saúde em razão da nutrição inadequada, higiene e serviços de saúde limitam ainda mais suas perspectivas de trabalho e de realizar ao máximo seu potencial físico e mental. Esta debilidade é exacerbada pela insegurança devido às condições marginais de vida, sem recursos em que se apoiar, complicando ou mesmo impossibilitando a superação de certos impactos. As dificuldades acentuam-se pela estrutura das sociedades e as instituições que tendem a excluir os pobres de participar no processo decisório sobre o desenvolvimento social e econômico.

Os dilemas relacionados com a pobreza não se equacionam, certamente, com a mera ratificação de tratados internacionais e com a promulgação de leis ao nível nacional. A legislação por si só não pode garantir os direitos humanos. Instituições são necessárias para apoiar o processo jurídico, assim como uma cultura de normas e ética sociais para reforçar, não amenizar, as estruturas jurídicas. Também é essencial uma atmosfera econômica propícia. Porém, com uma base de pobreza extrema e de ingresso muito baixo é difícil

⁵ Nesse sentido, vide GUERRA, Sidney. *Direito internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.

constituir uma estrutura que baste para garantir todos os direitos humanos a todas as pessoas.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos considera que a pobreza extrema constitui uma violação generalizada a todos os direitos humanos, tanto civis e políticos como econômicos, sociais e culturais. Os requerimentos ao direito humano a uma vida digna transcendem os conteúdos igualmente fundamentais do direito a não ser executado arbitrariamente, do direito a integridade pessoal, do direito a liberdade pessoal, dos direitos relacionados com o sistema de democracia representativa e os demais direitos civis e políticos. Ademais de destinar recursos públicos em montante suficiente para os direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados devem zelar pelo uso apropriado de tais recursos. A experiência demonstra que a pobreza pode atingir seriamente a institucionalidade democrática, pois constitui uma desnaturalização da democracia e torna ilusória a participação cidadã, o acesso à Justiça e o efetivo desfrute, em geral, dos direitos humanos.

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas a pobreza é definida como *“una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”* (E/C.12/2001/10, §8) A pobreza extrema emerge quando esta *“afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible.”* (E/CN.4/Sub.2/1996/13, Anexo III).

As pessoas confrontadas com a pobreza extrema têm uma ausência de perspectiva de vida e a incapacidade de exercer uma real responsabilidade em sua vida e de seus agregados. Impende assinalar a exclusão social dentro do conceito de pobreza extrema, uma vez que sublinha a importância do aspecto relacional e da marginalização social que sofrem estas pessoas e que podem ser a causa ou consequência desta pobreza. Logo, para além da falta de recursos econômicos, a falta de recursos relacionais e afetivos deveria ser mais considerada ao analisar o fenômeno da pobreza extrema. Também formam parte do desenvolvimento humano os bens intelectuais e culturais, normalmente de ingresso muito limitado para as pessoas em extrema pobreza.

Em suma, a pobreza extrema inviabiliza o gozo de direitos; por certo que se apresenta como violação à dignidade humana e, em certos casos, ameaça para o direito à vida. Indubitavelmente que a situação ora apresentada traduz, de igual forma, em violações sistemáticas em diversos campos, isto é, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como atenta contra as liberdades, especialmente a de ser livre da pobreza e corresponde a negação do direito ao desenvolvimento.

Diante dos fatos, torna-se imperioso que os Estados adotem e ponham em ação medidas legislativas e administrativas para reverter esse quadro adverso no que se refere a pobreza extrema, adotando-se uma política de distribuição equitativa e não discriminatória dos serviços públicos. Urge converter as estratégias de combate à pobreza voltadas para dar satisfação das necessidades mais imediatas dos sujeitos que vivem em condições indignas para outra visão fundada nos direitos cuja concretização plena exige a implementação de estratégias voltadas para remoção das causas da pobreza.

Evidencia-se que é indispensável à criação de mecanismos eficientes que permitam zelar pelo respeito por aqueles direitos e pelo cumprimento das obrigações. Mas afinal, que tipo de soluções podem ser propostas? Será necessário e eficaz recorrer à intervenção do sistema judicial ou podem existir outras formas de intervenção mais rápidas?

Com efeito, dentre as formas cabíveis de obrigar à prestação de contas distinguem-se quatro grandes grupos: a) a via judicial, incidindo sobre atos

ou omissões; b) a via quase judicial, por exemplo, a criação da figura do Provedor ou o recurso a organizações que zelam pelo cumprimento dos tratados internacionais sobre direitos humanos; c) a via administrativa, por exemplo, através da publicação de relatórios acerca do impacto de certas medidas sobre os direitos humanos; d) a via política, por exemplo, através da intervenção dos Parlamentos.

Estas vias não são mutuamente excludentes e/ou exclusivas. Importa que a opção adotada busque uma combinação de soluções que melhor permita servir os objetivos no tocante às estratégias de combate à pobreza, garantindo, em qualquer caso, que os mecanismos gerados tenham condições de funcionamento correto, sejam transparentes e, sobretudo, acessíveis às pessoas que vivem em situação de pobreza.

Nos documentos internacionais podem ser coletados princípios que devem reger a luta contra a pobreza extrema:

a) A pobreza é uma condição que se caracteriza pela privação contínua ou crônica dos recursos, capacidade, opções, segurança e poder necessários para desfrutar de um nível de vida adequado e de outros direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

b) A pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana, pelo que se deve dar prioridade a adoção de medidas nos planos nacional e internacional para eliminá-las.

c) As pessoas que vivem em extrema pobreza estão legitimadas para exigir que as políticas e programas nacionais e internacionais cujo objetivo seja erradicar a pobreza extrema sejam organizados e levados a efeito respeitando os princípios dos direitos humanos e os demais princípios que regem a luta contra a pobreza.

d) As pessoas que vivem em condições de pobreza extrema têm o direito a desfrutar plenamente de todos os direitos humanos, incluindo o de participar na adoção das decisões que lhes concernem e contribuem para o bem estar de sua família, sua comunidade e da humanidade.

De fato, a discriminação contra pessoas em situação de pobreza é uma forma de violação de direitos humanos. São formas de discriminação a estigmatização dos pobres e suas associações, agrupamentos, locais de residência e sua qualificação como pessoas sem direito, perigosas, violentas ou com outras características negativas. A discriminação por causa de sua imagem, vestimenta, aspecto físico ou qualquer outro motivo relacionado com sua situação de pobreza extrema constitui uma violação de direitos humanos.

As pessoas que se encontram em condições de pobreza tem o direito de participar plenamente na vida da comunidade que residem, ter domicílio, possuir documento de identidade ou qualquer outro documento que identifique sua cidadania ou sua condição legal e desfrutar de todos os direitos civis e políticos enunciados na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, além dos direitos previstos no ordenamento jurídico interno dos Estados.

Os governos em particular estão obrigados a acabar com a violência exercida por agentes do Estado ou alheios a este contra pessoas que vivem em situação de pobreza, especialmente crianças e mulheres, e proporcionar proteção policial adequada. O Estado não pode se furtar a responsabilidade de elaborar programas de educação para a população em geral, e em particular para os corpos da polícia, a fim de prevenir a discriminação contra as pessoas hipossuficientes.

Portanto, um dos primeiros passos a ser dado neste propósito é superar o preconceito existente em relação às causas da pobreza. No Brasil e em vários outros países existem suficientes recursos materiais, humanos e institucionais para tentar erradicar a pobreza sem eliminar as pessoas que estão sujeitas a esta condição. Por isso, não há razões plausíveis para supor que a pobreza é invencível, um estado crônico, natural e insuperável da humanidade. A

pobreza pode ser aplacada e até erradicada com uma autêntica e consciente motivação coletiva e vontade política.

Outro preconceito contra o qual é preciso avançar diz respeito à crença de que a pobreza é resultado do “querer dos pobres”, isto é, por não se realizarem o esforço necessário para obtenção de melhores condições de vida ou ainda, a crença de que estes são desregrados ou usam a pobreza como um disfarce para buscar privilégios e benefícios sociais. Esta percepção é fruto de visões culturais arraigadas, erguidas sob preconceitos e disseminadas como um lugar comum, sem fundamentação científica que lhes dê respaldo.

Sem embargo, um dos grandes fatores que contribui para a permanência destas falsas ideias é o fato da pobreza colidir frontalmente com a dignidade humana e praticamente calar a voz dos atingidos, retirando-lhes, inclusive, a possibilidade de mobilização e a capacidade de reivindicação de níveis mais adequados de vida, para além de uma vil sobrevivência. O empoderamento dos pobres torna-se indispensável para remover estes obstáculos sociais e dar uma perspectiva mais adequada sobre as causas da pobreza.

O combate à pobreza tem de ocupar lugar central na condução das políticas públicas. A agenda política e os programas partidários não podem se furtar a dar visibilidade e orientar medidas propositivas para solucionar este problema. A macroeconomia não pode ser direcionada tão somente para o crescimento econômico, a competitividade, a inovação tecnológica, produtividade ou a consecução de equilíbrio orçamental e externo. O fator humano deve permear o econômico de modo a construir um modelo e estratégias que realmente possa impactar positivamente a luta contra a pobreza, produzindo um nível de desenvolvimento humano e coesão social.

Assim, são necessárias políticas públicas que verdadeiramente coloquem ênfase na erradicação da pobreza, fixando metas e objetivos concretizáveis e a definição de critérios de avaliação de resultados e a definição dos responsáveis pela sua consecução nos níveis mais elevados da governação.

Dentre as políticas públicas indicadas para compor uma estratégia de combate à pobreza, podem ser mencionadas as de repartição de rendimentos, que visam corrigir os mecanismos do mercado; as políticas de segurança social, principalmente na valoração de benefícios em patamares compatíveis com um nível de vida acima da linha de pobreza; as políticas ativas de emprego e de fixação de salários, visto a pobreza concentrar índices elevados entre os desempregados, as pessoas com empregos precários e baixos salários; as políticas de correção das desigualdades feita pelos governos através da política fiscal e das transferências sociais; e, por último, as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento local que permitam fixar as populações nos seus territórios de origem, mediante a valorização dos respectivos recursos locais.

Para vencer a pobreza é recomendável a existência de equipamento social de resposta às necessidades sociais e a existência de serviços de proximidade, sem olvidar de mecanismos que atendam os grupos socialmente mais vulneráveis a pobreza. A validade desses equipamentos é sentida no próprio impacto sobre a pobreza e pelo retorno positivo na geração de empregos e espaços de convívio, na socialização e na inclusão social. A rede social municipal é um instrumento potencialmente útil para arquitetar um plano de desenvolvimento social local, o que se enquadra perfeitamente na máxima de pensar global e agir local. Para obter sucesso nas propostas devem-se construir procedimentos adequados de acompanhamento que promovam uma avaliação crítica permanente e confronto os resultados alcançados com as práticas propostas para corrigir em tempo as imperfeições identificadas.

É importante ressaltar o capital humano das pessoas em estado de pobreza e dos excluídos. A educação tem um papel fundamental nesta área e deve servir de instrumento para inclusão e melhoria das condições pessoais para enfrentar o problema da pobreza geracional, rompendo-se, assim, com o chamado “ciclo vicioso”.

III. Políticas públicas de combate à pobreza e as questões de direitos humanos

Antes de inserirmos o debate sobre as políticas públicas de combate à pobreza, vale recordar que o Estado age por ações desenvolvidas pela Administração, pelos órgãos governamentais e órgãos administrativos para dirigir, governar e exercer a sua vontade na busca de um resultado útil e adequado. Portanto, os planos de ação e suas diretrizes competem aos órgãos governamentais; a execução fica a cargo dos órgãos administrativos a eles subordinados. Nesse sentido, ressalta-se a concepção de políticas públicas enquanto “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002).⁶

A realização de políticas públicas, entendidas aqui como programas de ação estatal, encontra relação estreita com os direitos sociais e estes serão concretizados por meio de prestações positivas do Estado.⁷

O direito de acesso às políticas públicas é abarcado pelos aspectos formal e material do princípio da igualdade. Isso ocorre porque se por um lado exige-se a universalidade no acesso às políticas públicas, por outro, as prestações sociais destinam-se à correção das desigualdades sociais (ABREU, 2008).⁸

A concretização da igualdade vai além do conteúdo da isonomia, exigindo tratamentos distintos para tornar os indivíduos iguais ou ao menos oferecê-los acesso proporcional às oportunidades para que almejem, segundo seu mérito, progredir dentro da sociedade. A igualdade material compatibiliza-se com a noção de discriminação positiva, ou a prestação positiva de políticas que efetivem essa igualdade. Ela é o critério mais elevado do sistema constitucional, e representa o critério maior contido na Constituição para a interpretação dos Direitos Sociais (BONAVIDES, 2003).⁹

Feitas estas breves considerações pontuamos que o conciso estudo sobre as políticas públicas contemporâneas de combate a pobreza brasileira tem por objetivo demonstrar a premente necessidade de submetê-las ao crivo dos direitos humanos. Esta aproximação é imperiosa para que os programas instituídos pelo Governo não venham a propagar mecanismos que contrariam os próprios eixos centrais que as políticas públicas visam resolver.

Sem embargo, os programas de transferência condicionada de renda conseguiram, depois da década de 1990, especial nota no debate sobre as políticas públicas de proteção social e combate à pobreza. Frente às transformações nas condições de vida ligadas ao aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho e crise de laços e vínculos sociais, tais programas emergem como alternativas às ações tradicionais de assistência social.

Assim, para além do alívio da miséria e da fome, visam garantir impactos positivos no desenvolvimento de capital humano, por meio da transferência de benefícios monetários não contributivos associados às contrapartidas sociais. As contrapartidas ou condicionalidades exigidas das famílias ou indivíduos podem incluir a manutenção dos filhos na escola, o uso dos serviços básicos de saúde ou ainda, a inserção em ações complementares de capacitação profissional e geração de emprego e renda favorecendo, portanto, efeitos em longo prazo no perfil de desigualdades sociais.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Op. Cit.* P. 39.

⁸ ABREU, Lidiane Rocha. **Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 94, 01/11/2011 [Internet]. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em 03/05/2012.

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 374.

A implementação de múltiplas experiências na Europa, América Latina e África despertam o interesse no acompanhamento das ações e na avaliação de resultados. Ainda que sejam reiterados pontos de contato entre as distintas iniciativas, existem evidências de que o desenho operacional e os processos de cadastramento, seleção e monitoramento variam de acordo com dinâmicas político-institucionais locais. Assim, a despeito das semelhanças entre as iniciativas, critérios de elegibilidade, suportes financeiros e gerenciais, as estratégias para propor e avaliar programas adotados tende a espelhar as especificidades dos perfis locais de pobreza, exclusão e proteção social. No contexto brasileiro, marcado pelas profundas disparidades regionais e desigualdades sociais, desponta sempre o detate de como as políticas de transferência condicionada de renda podem impactar as condições de vida e saúde da população. MAGALHÃES, BURLANDY, SENNA, 2007).¹⁰

a) O Programa Bolsa Família: aspectos gerais

O programa brasileiro de transferência direta de renda, chamado Bolsa Família, tem recebido atenção internacional devido aos avanços na área de distribuição de renda. Todavia, o programa ainda padece de obstáculos quando submetido a uma avaliação sob a ótica dos direitos humanos. Antes de tratar deste assunto, importante traçar breves considerações sobre o programa.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

O PBF possui três eixos principais: a) transferência de renda, b) condicionalidades e, c) ações e programas complementares. A transferência de renda procura promover o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios sendo que os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa.

O Bolsa Família seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo Município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Cadastro Único é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil.

Com base nos dados do Cadastro Único, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no PBF. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa e o recebimento do benefício.¹¹

¹⁰ MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene; SENNA, Mônica de Castro Maia. "Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais" In: *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: v. 12, n. 6, nov./dez. 2007, p. 1415-1421.

¹¹ O Bolsa Família atende mais de 13 milhões de famílias em todo território nacional. O Programa tem vários tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente (BVJ), o variável gestante (BVG) e o benefício variável nutriz (BVN). O valor do benefício pago pelo PBF varia de R\$ 32 a R\$ 306, de acordo com a renda mensal da família por pessoa, do número de crianças e adolescentes de até 17 anos e do número de gestantes e nutrizas componentes da família.

O Bolsa Família dispõe de benefícios financeiros transferidos mensalmente às famílias beneficiárias. As informações cadastrais das famílias são mantidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e para receber o benefício são considerados a renda mensal per capita da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrízes.¹²

As Condicionalidades são os compromissos assumidos, tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família, quanto pelo poder público, para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício e, por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.¹³

O poder público deve fazer o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social.

A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social, o Centro de Referência Especializada de Assistência Social ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.¹⁴

¹² O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrízes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios concedidos em abril de 2011.

Também em 2011 foi implantado o Retorno Garantido de famílias que tenham se desligado voluntariamente do PBF, bem como novas regras de reversão de cancelamento de benefícios. Por meio da Instrução Operacional nº 48 Senarc/MDS, publicada em 13 de outubro de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome divulgou os procedimentos operacionais a serem adotados nestes casos, assegurando o retorno imediato de famílias que realizem o Desligamento Voluntário e futuramente possam necessitar retornar ao Programa.

¹³ Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

¹⁴ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) faz o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Nos municípios, o acompanhamento deve ser feito intersetorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: a) monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do programa; b) responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis; c) identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Esgotadas as chances de reverter o descumprimento das condicionalidades, a família pode ter o benefício do Bolsa Família bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado.¹⁵

b) Bolsa Família e dignidade da pessoa humana

Preliminarmente, impende assinalar que um dos problemas, geralmente apontados em relação ao PBF, está localizado na concepção do programa cuja debilidade refere-se ao fato de não ser concebido conjuntamente com uma perspectiva de direitos humanos. Um dos pontos críticos consiste nos critérios de acesso, uma vez que este não é garantido de forma incondicional, conforme o entendimento do STF.¹⁶ Segundo Zimmermann não há a garantia de acesso irrestrito ao benefício porque existe uma limitação da quantidade de famílias a serem favorecidas em cada município (critério da seletividade), isto é, cada município é contemplado com certo número de famílias beneficiárias e caso surjam novas famílias carenciadas e em iguais condições de direito que as tornem aptas a

¹⁵ O descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família por parte das famílias pode gerar alguns efeitos em seu benefício financeiro. Esses efeitos são gradativos, tornando possível a identificação das famílias que não cumprem as condicionalidades e acompanhá-las a fim de que os problemas que geraram o descumprimento possam ser resolvidos. Os efeitos vão desde a advertência da família, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento conforme indicado: **1º descumprimento** – a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício; **2º descumprimento** – a família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte; **3º descumprimento** – o benefício da família será suspenso por 60 dias; **4º descumprimento** – o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício; **5º descumprimento** – a família terá o benefício cancelado. No caso de famílias beneficiárias com adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola, os efeitos do descumprimento das condicionalidades do jovem (caso não atinja frequência escolar mensal de no mínimo 75%) incidirão exclusivamente no benefício deste, da seguinte forma: **1º descumprimento** – há advertência; **2º descumprimento** – o benefício será suspenso por 60 dias; **3º descumprimento** – o benefício referente ao jovem é cancelado. Ao final de cada período de acompanhamento, conforme o calendário de cada condicionalidade, o MDS informa por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon) as famílias que descumpriram as condicionalidades no período. A família em descumprimento é notificada através de correspondência escrita e pela mensagem do extrato bancário do benefício. Então, o efeito dessa repercussão vai para a folha de pagamento.

¹⁶ O questionamento sobre o registro no Cadastro e o direito adquirido ao benefício foi objeto de ações e, neste Recurso Extraordinário resultou na compreensão de que o caso não pode ser objeto de tutela antecipada conforme se pode vislumbrar na seguinte ementa: “Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que, com base na Lei 10.836/2004, entendeu que o mero preenchimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) não gera direito adquirido à concessão do benefício Bolsa Família, a qual depende do preenchimento de alguns requisitos. Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição Federal, alegou-se, em suma, ofensa ao princípio da isonomia. Sustentou-se, ainda, que a recorrente preenche os requisitos previstos na Lei 10.836/2004 e no Decreto 5.209/2004, razão pela qual o benefício Bolsa Família deve ser concedido. Além disso, requereu-se o deferimento de tutela antecipada. A pretensão recursal não merece acolhida. Com efeito, a apreciação da alegada ofensa à Constituição demanda a análise das normas infraconstitucionais aplicáveis ao caso (Lei 10.836/2004 e Decreto 5.209/2004). A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. Incabível, portanto, o recurso extraordinário. Além disso, para se verificar se a recorrente preenche os requisitos para a concessão do benefício seria necessário o revolvimento das provas constantes dos autos, o que inviabiliza o recurso extraordinário, nos termos da Súmula 279 do STF. Isso posto, com base no art. 557, caput, do CPC, nego seguimento ao recurso, prejudicado o pedido de antecipação de tutela. Publique-se. Brasília, 30 de agosto de 2010. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI- Relator - Processo: RE 628231 AM, Julgamento: 30/08/2010, Publicação: DJe-169 DIVULG 10/09/2010 PUBLIC 3/09/2010.

receber o benefício, ainda assim não serão contempladas em razão do limite fixado municipalmente (ZIMMERMANN, 2006).¹⁷

Outro equívoco é que a lógica do programa está fundamentada no discurso humanitário da ajuda e da assistência, ao invés do provimento de direitos. Quando o discurso passa pela proposição de ordem assistencialista o mais provável é que a medida seja utilizada como instrumento de barganha político-eleitoreira e não fica firmado o compromisso de manutenção do programa pelos governos subsequentes, que porventura sejam eleitos. A concessão de favores ou benefícios de caráter humanitários contraria a lógica de direitos que podem e devem, quando violados, ser objeto de demandas judiciais. O objetivo do programa é a busca da autonomia das pessoas carenciadas. Por isso, o programa não deveria contemplar uma dimensão temporal máxima de acessibilidade, mas sim ser atribuído às pessoas enquanto perdurar o quadro de vulnerabilidade. Sendo os valores atribuídos às famílias tão reduzidos é improvável que se criem laços de dependência voluntária. Deste modo, para que o projeto alcance um efeito positivo em longo prazo e alcance os Objetivos do Milênio, torna-se imprescindível que este unifique suas práticas com o enfoque da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, a Constituição brasileira de 1988 formada após duro período de negação do valor da pessoa humana, restaurou um regime político democrático no Brasil, consolidando ao longo de seu texto a proteção a inúmeros direitos e garantias fundamentais. Assim, o legislador constituinte elevou à categoria de princípio fundamental da República, a dignidade da pessoa humana (um dos pilares estruturais fundamentais da organização do Estado brasileiro).¹⁸

O princípio da dignidade da pessoa humana impõe um dever de abstenção e de condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a pessoa humana. É imposição que recai sobre o Estado de respeitá-lo, proteger e promover as condições que viabilizem a vida com dignidade.

Frise-se, por oportuno, que esse reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa pelo direito resultam justamente de toda uma evolução do pensamento humano a respeito do que significa este ser humano, e de que é a compreensão do que é ser pessoa e de quais os valores que lhe são inerentes que acaba por influenciar ou mesmo determinar o modo pelo qual o direito reconhece e protege esta dignidade (SARLET, 2005).¹⁹

Konder Comparato assinala que a dignidade da pessoa humana não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. Daí decorre, como assinalou o filósofo, que todo homem tem dignidade e não um preço, como as coisas (COMPARATO, 1999)²⁰

Sarlet²¹ (SARLET, 2001) propôs uma conceituação jurídica para a dignidade da pessoa humana, que além de reunir a perspectiva ontológica e instrumental, destacou-lhe a faceta intersubjetiva quanto a dimensão negativa (defensiva) e a positiva (prestacional):

¹⁷ ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 3. n. 4, 2006, p. 145-159.

¹⁸ "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 fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político." (grifos nossos).

¹⁹ SARLET, Ingo W. *Dimensões da dignidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p.14

²⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 20

²¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

“Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.”

Gouvêa²² (GOUVÊA, 2003) aponta para a necessidade de garantia de direitos sociais mínimos para o desenvolvimento da vida digna, sem os quais os direitos da liberdade permaneceriam num mero esquema formal.

Robert Alexy²³ (ALEXY, 1997) admite que a norma da dignidade da pessoa humana pode ser percebida como princípio, devendo gerenciar todo ordenamento, e como regra, tratando da questão das condições mínimas de existência, e nesse sentido, com caráter absoluto.

A dignidade da pessoa humana ganha destaque, não obstante esta se merecer como um conceito de contornos vagos e imprecisos, caracterizado por sua ambiguidade e porosidade, assim como sua natureza necessariamente polissêmica (SARLET, 2005).²⁴ Sua valorização ganha importância tanto no âmbito do direito interno dos Estados (com a previsão legislativa consagrada nas Constituições substanciais e/ou formais na categoria de direito fundamental e, não tão raramente, na categoria de estrutura organizacional dos próprios Estados), como no plano internacional (em especial, com a celebração de vários Tratados Internacionais).

A dignidade é uma qualidade intrínseca da pessoa humana que não pode ser afastada de quem quer que seja. Portanto, o Estado deve assegurar condições para que a pessoa possa viver de forma digna, observando-se, portanto, liberdades negativas (abstenção) como também as liberdades positivas (promoção), havendo a proteção e o reconhecimento do mesmo (Estado) para que todos possam alcançar o ideal de uma vida digna. Neste sentido, ganha destaque neste estudo o Programa Bolsa Família para minimizar os efeitos negativos da pobreza no Brasil e, portanto, a necessidade de fomentar essa política pública.

Buzanello ao estudar o direito à alimentação, que se apresenta como um dos principais problemas produzidos pela pobreza, a falta de alimento, sustentou que “o direito à alimentação adequada, apesar de já consagrado em textos de âmbito internacional, demanda maior preocupação pelos Estados na implementação interna de ditas diretrizes. Em termos simples, pode ser conceituado como o direito que toda pessoa tem de obter alimentação saudável, fácil de ser conseguida, de qualidade, em quantidade suficiente e de forma estável. Afinal, a fome, a miséria e a desnutrição são assuntos pouco discutidos no cenário macroeconômico, em que a ânsia capitalista de auferir crescentes lucros não se compadece com os graves abismos sociais, presentes em especial nos países

²² GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003, p.10.

²³ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1997, p. 108.

²⁴ SARLET, Ingo. *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 16 complementa a ideia: “Uma das principais dificuldades reside no fato de que no caso da dignidade da pessoa, diversamente do que ocorre com as demais normas jusfundamentais, não se cuida de aspectos mais ou menos específicos da existência humana (integridade física, intimidade, vida, propriedade etc.), mas, sim, de uma qualidade tida para muitos como inerente a todo e qualquer ser humano, de tal sorte que a dignidade passou a ser habitualmente definida como constituindo o valor próprio que identifica o ser humano como tal, definição esta que, todavia, acaba por não contribuir muito para uma compreensão satisfatória do que efetivamente é o âmbito de proteção da dignidade, pelo menos na sua condição jurídico normativa.”

menos desenvolvidos, que, de fato, representam nichos de violência e um verdadeiro “genocídio silencioso”, nos palavras de Jean Ziegler, na função de Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação (BUZANELLO, 2007).”²⁵

Essa ânsia capitalista decorre, em larga medida, dos resultados que são produzidos na atualidade pela globalização que trazem consequências danosas para efetividade de direitos humanos.

IV. Globalização x pobreza: à guisa de conclusão

Boaventura de Sousa Santos assevera que uma revisão dos estudos sobre os processos de globalização mostra-nos que estamos perante um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo. Por essa razão, acrescenta, as explicações monocausais e as interpretações monolíticas parecem inadequadas (SANTOS, 2005).²⁶

Nos dias atuais, culturas, etnias e raças vêm sendo empurradas pela globalização, envolvendo praticamente todos os países, uns como hegemônicos, protagonistas ou dominantes, uns como subordinados, dominados ou coadjuvantes e outros como apêndices, com sérias consequências para as nações e para os Estados e seus cidadãos.

Por isso mesmo é que a globalização tem suscitado posicionamentos favoráveis²⁷ e contrários²⁸, otimistas e pessimistas, de amor e de ódio. O fato é que em razão da globalização, o Estado deixa de exercer o papel de proporcionar o bem-estar²⁹ dos seus cidadãos propiciando grandes desigualdades sociais e

²⁵ BUZANELLO, José Carlos. Direitos humanos à alimentação. In GUERRA, Sidney. *Direitos humanos: uma abordagem interdisciplinar*. Vol. III. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007, p. 134

²⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Globalização: fatalidade ou utopia*. 3.ed. Porto: Afrontamento, 2005, p. 32

²⁷ Vale destacar as palavras de KRUGMAN, Paul. *Globalização e globobagens: verdades e mentiras do pensamento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 92 quando louva empregos ruins e mão-de-obra barata em detrimento da falta de emprego: “Ainda que os tubarões capitalistas se aproveitem da globalização, os maiores beneficiários são, isto sim, os trabalhadores do Terceiro Mundo. Afinal, a pobreza global não é algo recente, maquiado para a locupletação das corporações multinacionais. (...) Por quê, então, a indignação dos meus missivistas? Por quê a imagem de um indonésio costurando tênis por sessenta centavos de dólar a hora evoca sentimentos tão mais compungidos do que a de outro indonésio num minúsculo pedaço de terra ganhando o equivalente a trinta centavos de dólar por hora para alimentar a família – ou a de um filipino cavucando o lixo num vazadouro público? A resposta, suponho, é algum tipo de escrúpulo. Ao contrário do lavrador faminto que luta pela subsistência, as mulheres e crianças na fábrica de tênis estão trabalhando por salários de escravo para o nosso benefício – e a situação faz com que nos sintamos impuros. E assim surgem as exigências moralistas por normas trabalhistas internacionais: os opositores da globalização insistem em que não deveríamos comprar esses tênis e camisas, a não ser que as pessoas, que labutam na sua fabricação, recebam salários dignos e trabalhem sob condições decentes.”

²⁸ PINAUD, João Luis. A globalização pensa a miséria? *Globalização, neoliberalismo e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Destaque, 1997, p. 114, quando assinala: “As práticas globalizantes da ordem econômica internacional comprovam a promoção da ruína que a luta política consciente poderia evitar. Não se pode falar em direitos, em direito humano ao desenvolvimento mantendo países da África e América Latina submetidos a uma ordem mutiladora. (...) A mesma luta não poderá aceitar esse novo postulado unipessoal da pilhagem chamado globalização.”

²⁹ Nesta perspectiva, AZEVEDO, Plauto Faraco. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 112 enfatizou: “Progressivamente liberada de todo o contraste, a entidade providencial do mercado ilimitado, fundada sobre si mesma, mostra a sua face cruel, consagrando a exclusão social, agredindo as conquistas do próprio liberalismo e os direitos sociais advindos do Welfare State. (...) Se o desemprego mostra-se crescente, os neoliberais de plantão asseveram que é conjuntural, o essencial sendo manter a inflação

problemas relacionados ao subemprego, o desemprego, a xenofobia e o racismo exacerbado.

Herrera Flores acentua que a nova fase da globalização, denominada por ele de “tercera transición del capital”, apresenta-se por quatro características articuladas: a proliferação de centros de poder; a intrincada rede de interconexões financeiras; a dependência de uma informação que produz efeitos em tempo real; e o ataque frontal aos direitos sociais e trabalhistas. Estas características estão provocando uma mudança significativa em matéria de direitos humanos (FLORES, 2005).³⁰

Alves, alargando a discussão, aponta alguns efeitos colaterais da globalização: “(...)a busca obsessiva da eficiência faz aumentar continuamente o número dos que por ela são marginalizados, inclusive nos países desenvolvidos; a mecanização da agricultura provocou o êxodo rural, inflando cidades e suas periferias; com a informatização da indústria e dos serviços o trabalho não especializado torna-se supérfluo e o desemprego estrutural; a mão-de-obra barata, ainda imprescindível na produção, é, muitas vezes, recrutada fora do espaço nacional pelas filiais de grandes corporações instaladas no exterior (ALVES, 2005).”³¹

Com isso, evidencia-se uma dilapidação dos direitos humanos, em suas diversas dimensões, alcançando inclusive países ricos e países emergentes (como por exemplo, o Brasil que empreendeu uma grande reforma previdenciária que alcançou milhares de brasileiros) e o aumento da miséria e da penúria social nos pobres.

Corroborando o entendimento, Boaventura lembra que os países periféricos e semiperiféricos são os que mais estão sujeitos às imposições do receituário neoliberal, haja vista que são transformados pelas agências financeiras multilaterais em condições para renegociação da dívida externa através dos programas de ajustamento estrutural.³²

Na feliz manifestação de Alves³³, enquanto para a sociedade de classes da “antiga” modernidade, o proletariado precisava ser mantido com um mínimo de condições de subsistência (daí o Welfare State), para a sociedade

em baixa. Para isto, crescem as medidas restritivas dos direitos sociais, em nome da sacralidade dos planos econômicos.”

³⁰ FLORES, Joaquín Herrera. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Catarata, 2005, p. 226: “A un nivel jurídico, estos hechos han inducido, en primer lugar, a la crisis del derecho nacional de los derechos humanos, ya que las constituciones – sobre todo, las que surgieron en América Latina y en Europa Latina tras las dictaduras del último tercio del siglo XX, y en las que se vertió la última esperanza del Estado democrático de derecho – están perdiendo su carácter normativo y se están acercando peligrosamente a lo que Karl Loewestein denominaba constituciones nominales y semánticas; y en segundo lugar, están suponiendo la reconfiguración del derecho internacional de matriz particularista y soberanista que primó tras la proclamación de la Declaración Universal, en un “infraderecho” sometido a las reglas y principios de instituciones globales como la Organización Mundial del Comercio. La instauración paulatina de un orden global desigual e injusto esta afectando, no solo a lo que va quedando de Estado de Bienestar – donde este existió – sino, lo que es mas grave, a la capacidad social y colectiva de proponer alternativas baseadas en la justicia social.”

³¹ ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005, p. 26

³² SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit., p. 37: “A globalização económica é sustentada pelo consenso económico neoliberal cujas três principais inovações institucionais são: restrições drásticas a regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações susceptíveis de serem objeto de propriedade intelectual; subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como: o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio.

³³ ALVES, José Augusto Lindgren, op. cit. p. 27

eficientista, da globalização pós-moderna, o pobre é responsabilizado e estigmatizado pela própria pobreza. Longe de produzir sentimentos de solidariedade, é associado ideologicamente ao que há de mais visivelmente negativo nas esferas nacionais, em escala planetária: superpopulação, epidemias, destruição ambiental, vícios, tráfico de drogas, exploração de trabalho infantil, fanatismo, terrorismo, violência urbana e criminalidade.

Sem embargo, os direitos humanos, apesar de estarem na ordem do dia em quase todos os cantos do planeta e serem transformados em lúdico interesse da sociedade internacional, esbarram no entrave da globalização econômica³⁴, transformando grande parcela da população em “excluídos globalizados”.³⁵

Os direitos humanos são aviltados de várias formas diferentes, em todos os cantos do mundo, causando horror, perplexidade e dor diante de fatos que devem ser rechaçados e condenados de maneira contundente.

O capitalismo selvagem que privilegia a globalização econômica tem produzido efeitos nocivos aos direitos humanos na ordem global. Nesse sentido, é que são evidenciados grandes problemas em relação aos Direitos Humanos, principalmente no campo dos direitos sociais.

O processo de globalização econômica tem vínculos diretos com a globalização social e a disseminação da desigualdade. Vislumbra-se para além do sistema de classes tradicional, uma classe capitalista transnacional, cuja forma institucional principal consiste nas empresas multinacionais. Uma aliança tríplice emerge no cenário composta pelas empresas multinacionais, a elite capitalista local e a elite estatal, que acentua a concentração de renda, ainda que exista um assentimento ao teórico princípio de redistribuição de rendimentos pelos membros da elite (REIS, 2000).³⁶

Na globalização social, segundo Boaventura de Sousa Santos, forma-se o consenso neoliberal de que o crescimento e a estabilidade econômica implica na redução dos custos salariais, o que demanda a flexibilização das relações trabalhistas promovida pela liberalização do mercado de trabalho, diminuição dos direitos liberais, proibição de indexação de salários aos ganhos de produtividade e os ajustes do custo de vida e eliminação progressiva da legislação sobre salário mínimo e direitos sociais dos trabalhadores, sob a alegação de limitar o impacto inflacionário dos aumentos salariais. Como contrapartida da retração do poder de compra interna decorrente desta política surge a busca do mercado externo. Com isso, o cidadão converte-se no consumidor e o crédito torna-se o meio de inclusão em detrimento do direito. As políticas públicas voltam-se apenas para medidas compensatórias que aliviam, mas não atacam a raiz do problema da exclusão.

Enfim, a pobreza resultante da globalização não é tanto produto da escassez material ou de recursos humanos, mas sim fruto do desemprego ou

³⁴ Em sentido contrário FREEMAN, Michael. *Human rights*. Cambridge: Blackweel, 2002, p. 154: “The globalization is a dynamic form of power which is transforming the structure of the world that its taken for granted by international law, including international human rights law. Consequently key concepts of the international human rights regime, such as a state sovereignty and self-determination, are being undermined by forces that sweep across state borders, showing only contempt for the principle of the territorial integrity of states. Nevertheless, on this account, the international human rights regime is itself a form of globalization, and thus we cannot say that globalization is simply bad for human rights.” (grifei)

³⁵ Na mesma direção ALVES, José Augusto Lindgren, op. cit., p. 9: “Filhos legítimos da modernidade e herdeiros presuntivos da Ilustração, os Direitos Humanos vivem situação contraditória nesta fase de pós-modernidade. Adquiriram inusitada força discursiva, mas são ameaçados de todos os lados. Afirmaram-se como baliza da legitimidade institucional, mas sofrem rudes golpes da globalização econômica. Fortaleceram-se na ciência política e são quase que descaracterizados pela filosofia epistemológica.”

³⁶ REIS, Elisa P. “Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15, nº 42, fev. 2000, p. 143-152.

subemprego, super endividamento das famílias, diminuição dos salários, desmantelamento das economias de subsistência.

No Brasil, pesquisas empíricas revelam uma estabilidade inaceitável da concentração de renda devido à sistemática opção equivocada das políticas governamentais conduzidas para a estratégia de crescimento econômico, cujo impacto é extremamente restrito na diminuição da pobreza e na distribuição de renda, o que acaba por perpetuar um quadro vergonhoso de ser um dos países mais injusto e desigual do mundo, muito embora não seja um país exatamente pobre (BARROS, HENRIQUE, MENDONÇA, 2000).³⁷

Por isso mesmo, retomando o ponto indicado no tópico precedente relativo ao bolsa família, é que propomos ampliar o rol dos possíveis contemplados, independentemente dos números municipais fixados, por prazo indeterminado, isto é, enquanto durar a condição de vulnerabilidade e atribuído como um direito e não uma medida assistencialista. Assim, o cumprimento das metas estabelecidas na declaração de Objetivos do Milênio não terá um caráter meramente formal; antes será um plano bem estruturado e compromissado com o desenvolvimento humano.

V. Referências bibliográficas

- ABREU, Lidiane Rocha. **Bolsa Família: uma política pública de acesso aos direitos sociais.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 94, 01/11/2011. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10740. Acesso em 03/05/2012.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1997.
- ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- AZEVEDO, Plauto Faraco. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. "Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15, nº 42, fev. 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUZANELLO, José Carlos. Direitos humanos à alimentação. In GUERRA, Sidney. *Direitos humanos: uma abordagem interdisciplinar. Vol. III*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CUADERNO OCASIONAL 05. Coordinado por el Equipo de Investigación de Social Watch. Montevideo: Social Watch. Septiembre, 2006.
- FLORES, Joaquin Herrera. *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Catarata, 2005.
- FREEMAN, Michael. *Human rights*. Cambridge: Blackweel, 2002.
- GOUVEA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.
- GROVE, Chris. "Los derechos humanos y la lucha para erradicar 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.
- GUERRA, Sidney. *Direitos humanos: curso elementar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva,

³⁷ BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. "Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15, nº 42, fev. 2000, p. 123-142.

- 2016.
- GUERRA, Sidney. *Direito internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- KRUGMAN, Paul. *Globalização e globobagens: verdades e mentiras do pensamento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene; SENNA, Mônica de Castro Maia. "Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais" In: *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: v. 12, n. 6, nov./dez. 2007.
- PINAUD, João Luis. A globalização pensa a miséria? *Globalização, neoliberalismo e direitos sociais*. Rio de Janeiro: Destaque, 1997.
- REIS, Elisa P. "Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 15, nº 42, fev. 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Globalização: fatalidade ou utopia*. 3.ed. Porto: Afrontamento, 2005.
- SARLET, Ingo W. *Dimensões da dignidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SARLET, Ingo. *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 3. n. 4, 2006.