A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS MEDIDAS VOLTADAS PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA E A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL NO BRASIL

Rodrigo da Silva[1]

Resumo: O presente artigo diz respeito à efetivação das medidas a serem adotadas pela Administração Pública para a erradicação da pobreza e a garantia do mínimo existencial, uma vez que é dever do Estado, como preconiza o art. 3.º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, implementar políticas públicas que visem justamente dirimir as condições de miserabilidade do cidadão. Para melhor entendimento, abordaremos de forma breve os termos que os estudiosos classificam a pobreza, com maior ênfase a pobreza oriunda da falta de renda ou de poder aquisitivo. Além claro, de discutirmos sobre as políticas públicas voltadas para a erradicação da pobreza, bem como a garantia o mínimo existencial, com base nos programas de transferência de renda da forma em que foram implementados no Brasil.

Palavras chaves: Direitos Humanos; Políticas Públicas; Erradicação da Pobreza; Mínimo Existencial ; Programas de transferência de renda.

***Abstract**: This article concerns the effectiveness of the measures to be taken by government to eradicate poverty and ensure the existential minimum, since it is the duty of the state, as proposed in the art. 3., Paragraph III of the Constitution of 1988, to implement public policies that just settle the conditions of destitution of the citizen. For better understanding, we discuss briefly the terms that scholars classify poverty, with greater emphasis on poverty arising from lack of income or purchasing power. In addition of course, we discuss the public policies to eradicate poverty, and ensuring the existential minimum, based on income transfer programs the way they were implemented in Brazil.*

***Keywords**: Human Rights, Public Policy Eradication of Poverty; Existential Minimum, income transfer programs.*

[1] *Advogado e Bacharel em Direito pela UEMS – Universidade Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul – Unidade de Dourados. Artigo apresentado no Curso de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania pela UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados; Orientador: Professor Dr. Gassen Zaki Gebara, professor de Direito Constitucional da UNIGRAN e da FADIR/UFGD.*

1. INTRODUÇÃO

A erradicação da pobreza e a garantia do mínimo existencial são sem dúvida uma das maiores preocupações existentes no mundo globalizado em que vivemos tanto por parte da sociedade civil organizada quanto no que diz respeito à administração pública representada pela figura do Estado. Ainda mais quando a pobreza faz com que o ser humano sofra um vasto leque de privações que impossibilitem o indivíduo possua "vida digna". A par disso, a administração pública seja ela municipal, estadual, ou federal, têm por dever constitucional criar mecanismos que possibilitem dirimir os prejuízos causados ao cidadão nestas condições.

Aliás, a Carta Constitucional de 1988, assim como em diversas declarações internacionais de direitos possui em seu bojo diversas disposições legais que demonstram claramente a preocupação com a diminuição da desigualdade social, considerada por muitos uma das fontes da pobreza, motivando inclusive a administração pública a criar uma série de programas de transferência de renda para se assegurar as condições mínimas de existência humana, como por exemplo, o programa Bolsa Família criado desde 2003.

Com isso, nos dias de hoje, a administração pública exerce cada vez mais um papel fundamental como mitigadora das privações que cada ser humano passa estando submetido à situação de pobreza, principalmente, no seu estado mais crítico, que seria o de pobreza extrema, no qual equivale ao estado de miserabilidade. Portanto, com as normas especialmente destinadas a esse fim, ou seja, a de garantir o mínimo existencial para que possa possibilitar a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana, é de suma importância que o Estado seja cumpridor das normas e garantias que ele mesmo estabelece.

Logo, não é difícil notar que a erradicação da pobreza e a garantia do mínimo existencial são matérias de grande interesse e relevância para os direitos humanos, tendo em vista que o nosso país é infelizmente marcado pela desigualdade social obrigando muitas vezes as famílias a viverem em condições subumanas, e a margem de nossa sociedade, sendo que a administração pública

tem por incumbência prevista na Constituição Federal dirimir tal situação, como inclusive delinearemos no presente trabalho.

2. O CONCEITO DE POBREZA

O conceito de pobreza com o passar dos anos passou por diversas definições, sendo que por muitas vezes devido à dificuldade em se apresentar uma completa e correta conceituação a busca de tal definição sem que com isso viesse a comprometer a compreensão do seu nexo conceitual restou prejudicada. Atualmente, o conceito que é amplamente utilizado nos meios acadêmicos, bem como em diversos organismos internacionais, é o da pobreza com base na renda que considera como pobres os indivíduos ou membros de uma família em que se levando em conta a renda mensal as dívidas não se alcance um determinado valor.

Convém ressaltar que entre os melhores conceitos de pobreza como falta de renda predomina o apresentado pelo economista, Jeffrey Schas[2], no qual menciona que a pobreza com base na renda é subdivida em três espécies, sendo elas: a pobreza extrema (ou absoluta), pobreza moderada, e a pobreza relativa.

Assim, de acordo com o economista em questão, entre as espécies de pobreza mencionadas acima, a pobreza extrema seria a pior delas, pois, o indivíduo não teria acesso a condições mínimas de existência, estando desprovido de educação, sem acesso a moradia digna, a um tratamento de saúde, a água potável, a um sistema de saneamento básico, sem condições de obter itens básicos do vestuário, e até mesmo a alimentos que pudessem saciar a sua fome. A pobreza moderada, por sua vez, para Jeffrey Schas, ocorre quando às condições em que as necessidades básicas são supridas, mesmo que com grande esforço dos indivíduos que vierem a constituem uma família. Já, a pobreza relativa é relacionada ao contexto social e acaba por em grande medida ser uma medida de desigualdade, uma vez que segundo o autor o número de pessoas pobres pode aumentar enquanto que o seu rendimento sobe.

A saber, o Banco Mundial utiliza como parâmetro para calcular a chamada linha de pobreza, a quantia de um dólar por dia em termos de paridade

2 *Sachs, J. D.* ***The end of poverty, economic possibilities for our time****. Nova York: The Penguin Press, 2005, p. 20.*

para definição de poder aquisitivo, sendo que abaixo desse valor estaremos diante de uma situação de pobreza extrema. O mesmo Banco Mundial em 2008 estipulou que o limiar de pobreza seria a quantia de um dólar e vinte e cinco centavos por dia, mensuração essa considerada útil para a chamada pobreza moderada.[3]

Na opinião de outros estudiosos, como Pedro Demo, a pobreza seria melhor definida como "a repressão do acesso às vantagens sociais", e não apenas como única e simplesmente carência de recursos, já que a sociedade como um todo possuía a tendência de dividir os indivíduos entre aqueles que concentram privilégios, e aqueles que sustentam os privilégios de outros.[4] Ao exemplificar tal situação o autor chega a mencionar que [5]:"*Se a dita, Educação Superior, se popularizar deixará de ser superior. Por isso se reprime o acesso a ela.*" Assim, de acordo com o mesmo a pobreza não é caracterizada apenas pela falta, ou carência de recursos, mas também por possuir um conteúdo de segregação, repressão, motivado por dois fatores: o dinheiro e o poder. Fatores estes que agregam vantagens sociais e proporcionam prestígio e integração àqueles que a possuem, sendo do interesse de tais indivíduos que tais benesses se concentrem nas mãos de poucos, ainda que para isso várias famílias sejam tolhidas da oportunidade de reunirem condições mínimas de existência digna.

Diante de todos estes conceitos sobre pobreza temos que todas as definições são uníssonas em partilharem do mesmo ponto de vista, que é o de considerar a pobreza como uma série de flagelos suportados por alguns membros de uma sociedade, remediadas muitas vezes apenas por políticas públicas eficientes, ou por medidas adotadas por parte de organizações privadas que visem à solidariedade social, através de ações afirmativas.

3. DA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

O mínimo existencial se revela como a proteção mínima necessária para a existência digna do ser humano em uma sociedade organizada, possuindo estreita relação com o conceito de dignidade, sendo assim de grande interesse para

[3] *SINGER, Peter,* ***A Vida Que Podemos Salvar****, tradução de Vítor Guerreiro, Lisboa, Gradiva, 2011, p.21.*
[4] *DEMO, Pedro.* ***Pobreza Sócio Econômica e Política****, Editora: Imprensa Universitária, Recife, 1980, p. 10.*
[5] *Op. cit. p.10-11*

âmbito dos direitos humanos. Entre os requisitos considerados essenciais para a garantia do mínimo existencial em uma sociedade incluem-se os direitos atinentes à moradia, à saúde, à educação, à segurança, e a todas as demais questões de uma sociedade interligadas a um corpo social recém consciente de seus direitos.[6]

Ao se abordar a questão da garantia do mínimo existencial, não se pode deixar de mencionar que tal garantia possui estreita correlação com o princípio da dignidade da pessoa humana, que desde longa data encontra guarita na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948, em seu artigo XXV.[7]

Note-se que a teoria do mínimo existencial, assim como a da dignidade da pessoa humana ganhou maior respaldo no Tribunal Federal Administrativo da Alemanha, sendo inclusive reconhecida ainda no primeiro ano de sua criação em 1919, como o direito subjetivo do indivíduo necessitado ao auxílio material por parte do Estado, sendo que depois de muitas discussões passou até mesmo a integrar o princípio do Estado Social de Direito Alemão.[8]

Atualmente, a dignidade da pessoa humana se faz presente em inúmeras constituições substanciais e formais dos países livres por todo o mundo, que dedicam até mesmo um capítulo especial a tal princípio, tendo em vista que é um quesito considerado indispensável para a manutenção da vida em sociedade. Aliás, como não poderia deixar de ser a dignidade da pessoa humana é inclusive mencionada em nosso ordenamento jurídico brasileiro, entre os "Direitos e Garantias Fundamentais", na ocasião, da elaboração da Constituição Federal de 1998.[9]

Direitos e garantias fundamentais que, para Ricardo Lobo Torres, um dos maiores estudiosos do tema, ao ser analisado sobre o prisma da teoria

---

[6] BOBBIO, Norberto. ***A Era dos Direitos****. Tradução de Carlos Nélson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 68.*

[7] DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA, DE 1948. "Artigo XXV. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social."

8 RICARDO LOBO TORRES, O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais, ***Revista de Direito Administrativo****, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.1, 1989, p. 32.*

9 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. "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. " (Grifei).*

do mínimo existencial que na sua opinião incide sobre um leque de condições que seriam pressupostos para o exercício da liberdade[10], tendo em vista que o direito à alimentação, à saúde e educação, embora não sejam originariamente fundamentais, adquirem o status de direitos fundamentais, tendo em vista que correspondem a uma parcela mínima sem a qual toda e qualquer pessoa não reuniria condições para sobreviver.[11]

Ainda no que diz respeito aos direitos fundamentais e a garantia do mínimo existencial, na visão de Ingo Wolfgang Sarlet[12], além das medidas já citadas, o autor considera o reconhecimento de outros direitos subjetivos e prestações voltadas para se suprir a ausência de recursos materiais extremamente importantes, direitos estes consubstanciados nas medidas voltadas para a fixação de um salário mínimo digno, bem como nas ações direcionadas a assistência social, o direito à saúde, e o direito à previdência social.

Por sua vez, Ana Paula de Barcelos[13] reforça a idéia de que o mínimo existencial nada mais é do que o resultado do desmembramento do conceito do princípio da dignidade da pessoa humana, e ainda acrescenta a lista de direitos relacionados ao mínimo existencial, a prerrogativa da assistência judiciária ao desprovido de recursos materiais para se garantir o acesso à Justiça, com a finalidade justamente de que dessa forma se possa exigir a viabilização de todos os demais direitos.

Urge salientar que no Brasil, embora não exista restrição da idéia de mínimo existencial a apenas um dispositivo ou artigo constitucional pode-se vislumbrá-lo, em termos genéricos no artigo 7.º, IV, da Constituição de 1988, ao se estabelecer o salário mínimo dos trabalhadores urbanos e rurais, que a princípio deveria ser capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte, e previdência social. A idéia de mínimo vital, infere-se da mesma forma, no artigo 3.º, da Constituição de 1988, ao estabelecer como meta

10 TORRES, Ricardo Lobo. Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p.128-129.
11 Op. Cit. p.133.
12 SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 322-323.
13 BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 305.

a erradicação da pobreza, o combate a marginalização, e a luta para redução das desigualdades sociais e regionais.

No que diz respeito à idéia de mínimo existencial em nosso ordenamento jurídico, temos que tal garantia também encontra previsão legal no artigo 1º da Lei 8.742/93[14], assim como encontra azo na Emenda Constitucional n.º 31, de 14 de dezembro de 2000.[15]

Logo, considerando todo o exposto, há de se destacar que o mínimo existencial de uma pessoa humana é violado quando se verificar a omissão na concretização de direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana. Aliás, no cumprimento de tais prerrogativas não há que se falar de discricionariedade por parte do gestor público representante da administração pública, por seu caráter estritamente mandamental, ainda mais quando as Constituições de países livres, como no caso do Brasil, são criadas, exatamente para esse fim, qual seja o de assegurar a dignidade da pessoa humana por meio de políticas públicas.

Entretanto, o argumento da "reserva do possível", expressão esta que se refere à limitação dos recursos disponíveis frente à quase infinita demanda social a ser suprida por eles , é um argumento sempre usado pela Administração Pública para esquivar-se de tais responsabilidades. Para melhor entendimento, a reserva do possível diz respeito ao fato da administração pública ficar impossibilitada de garantir o mínimo existencial em virtude de um orçamento limitado, tendo em vista que o Estado necessita para fazer cumprir tais exigências de recursos materiais, orçamentários.

Outra escusa muito utilizada pela administração pública para o descumprimento de políticas públicas voltadas para o cumprimento dos valores supremos garantidores do mínimo existencial, é o problema da insuficiência jurídica de fundos, problema este relacionado com a distribuição de competências tributarias e orçamentárias.

---

[14] *Lei 8.742/93. "Art. 1.º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas".*

[15] *Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.*

Não obstante a isso, em matéria de controle jurisdicional de políticas públicas, é cada vez mais defendida a idéia do autor Américo Bedê Freire Júnior[16], que firma o entendimento de que existindo um conflito entre a regra do orçamento público e a materialização dos direitos fundamentais, nos quais incluem as normas garantidoras do mínimo existencial, estes devem prevalecer.Ainda segundo o autor uma vez que a omissão por parte do Estado na implementação de políticas públicas tenha chegado às esferas judiciais, é dever do juiz determinar que tais despesas sejam previstas em seu plano plurianual.

Assim sendo, não é difícil vislumbrar que as políticas públicas não são mais alvo de completa discricionariedade daqueles encarregados de seu planejamento e execução, o que faz com que a garantia do mínimo existencial seja um objetivo a ser alcançado pela Administração Pública para que o Estado Social de Direito venha a cumprir com excelência o seu papel.

4. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA E GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

Primeiramente, no que diz respeito à definição de Políticas Públicas, é interessante apresentar o conceito apresentado por Oswaldo Canela Júnior, em sua tese de doutorado defendida junto a Faculdade de Direito da USP, objeto de citação por parte de Kazuo Watanabe[17]:

> "Política estatal - ou políticas publicas – entende-se como o conjunto de atividades do Estado tendentes aos seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas do Poder Legislativo, atos (Poder Executivo), e decisões (Poder Judiciário), que visam a realização dos fins primordiais do estado. Prossegue ponderando que , como toda atividade política (Políticas Públicas) exercida pelo legislativo e pelo executivo deve compartilhar-se com a constituição, cabe ao Poder judiciário analisar, em qualquer situação e desde que provocado , o que convencionou chamar de atos do

[16] *FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê,* ***O Controle Judicial de Políticas Públicas****. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 75.*

[17] *WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Mínimo Existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis.* ***Revista de Processo 2011****. Repro 193, p. 16.*

> governo , ou questões políticas , sob o prisma de atendimento do Estado." (art. 3.º, da CF/88). (Controle judicial de políticas publicas. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 88-89)"

A Política Pública, portanto, nada mais é do que um conceito de Política e de Administração que denomina uma determinada orientação para a aplicação de medidas a serem tomadas de cunho decisório referentes às questões de âmbito público, político ou coletivo, se estendendo a uma série de ações coletivas que visam garantir os direitos sociais, em que a Administração Pública firma um compromisso de atender determinado anseio de uma sociedade, compreendido nas mais diversas várias áreas, anseios estes previstos em normas programáticas.

Da análise do conceito de Políticas Públicas, ainda pode-se observar que as mesmas possuem como característica a de obrigar seus destinatários seja de forma positiva, ou negativa, por meio de imposições oriundas da Administração Pública que se aplicam a uma comunidade. Contudo, a forma impositiva em que se apresenta nem sempre se manifesta diretamente sobre a coletividade, motivo pelo qual as mesmas são classificadas. Neste ponto há de se frisar a lição de Sérgio de Azevedo[18], que classifica as Políticas Públicas, em três tipos: redistributivas, distributivas e regulatórias.

Entretanto, mais importante do que conceituar o termo Políticas Públicas, e a sua classificação, é delinear-se a respeito da dificuldade da Administração Pública de implementá-las, tendo em vista que o Poder Público representado pelo Poder Executivo, a quem cabe executar as normas legislativas sobre os direitos sociais costumeiramente tem deixado a desejar na concretização de tais demandas. Sendo que é ele cria as próprias políticas e os programas necessários para a realização dos ordenamentos legais.[19]

As políticas públicas inclusive surgem como uma forma de complemento à legislação, perseguindo a concretização de princípios e regras que visam a alcançar a finalidade a que se destinam, ou seja, o bem comum e da dignidade

---

[18] *AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JR., Orlando A. (Org.).* ***Políticas públicas e gestão local****. Rio de Janeiro: Fase, 2003, p. 38.*

[19] *KRELL, Andreas J.* ***Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha****: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 99.*

da pessoa humana. Assim, a essência de qualquer política pública é distinguir e diferenciar, realizando a distribuição dos recursos disponíveis na sociedade.[20]

Portanto, percebe-se que as Políticas Públicas são programas de ações governamentais voltadas para que os direitos supremos do ser humano sejam atendidos. Note-se que os direitos os direitos fundamentais devido a sua abrangência confundem-se com os direitos sociais, ainda mais quando ambos os direitos possuem a finalidade de assegurarem a plenitude do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo. A corrente majoritária da doutrina inclusive tem entendido que toda política pública pode ser considerada, nesse sentido, ao mesmo tempo política social.

Além do mais, a política pública possui estreita relação com os direitos humanos, pois são voltadas para atender o princípio basilar de nosso ordenamento jurídico que é o princípio da dignidade da pessoa humana e por tabela, a garantia do mínimo existencial a todos os indivíduos.

Aliás, uma grande fonte de preocupação dos direitos humanos, e que é também alvo de interesse das políticas publicas por meio de ações governamentais é a pobreza, principalmente, a maior delas definida como pobreza extrema. Pobreza extrema que faz com que todo e qualquer ser humano seja desprovido de acesso as condições básicas para uma existência digna, ocasião em que o indivíduo não tem acesso a itens como alimentação, vestuário condigno, transporte e lazer apenas para citar alguns. O nível de pobreza que inclusive está fortemente interligado à desigualdade social na distribuição de renda, bem como na ineficácia da concretização de direitos por meio de políticas públicas por parte do Estado.

No Brasil, segundo Marcelo Neri[21], existe uma grande parte da população pobre da América Latina em muito devido à desigualdade social latente em nosso país, uma vez que o mesmo considera que o nosso país reúne todas as condições para se erradicar a pobreza, pois, é detentor de uma considerável renda per capita, considerando o seu PIB - Produto Interno Bruto. Segundo o autor, o Brasil é um dos países que melhor apresenta potencial para a implementação de políticas

[20] *Op. cit. p. 101.*

[21] *NERI, Marcelo. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.).* ***Desigualdade e Pobreza no Brasil.*** *Rio de Janeiro: IPEA, 2000.*

públicas redistributivas por meio de transferência de renda, política estas que poderiam ser intermediadas por meio de mudanças em instrumentos políticos, como do manejo do valor do salário mínimo e das taxas de inflação.

O Brasil, de acordo com Sonia Rocha[22] encontra-se situado desde 2003, em uma posição intermediária entre os países em que a renda nacional é considerada insuficiente para garantir o mínimo existencial, isso considerando a renda média de cada um dos seus cidadãos. A autora ainda menciona que a renda per capita brasileira de R$ 3.500,00 no ano de 2000, já estaria superior a um valor realista para definição da linha da pobreza, considerando os dados do Banco Mundial. Assim sendo, não é difícil imaginar que a incidência de pobreza extrema no Brasil decorreria da forte desigualdade na distribuição da renda vigente em nosso país.

Tais argumentos são relevantes para entender o contexto da pobreza em nosso país, ainda que desde meados da década de 80, a renda per capta baseada no PIB não fosse o único índice a ser apreciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Neste contexto, entre as políticas públicas adotadas pelo Estado para a erradicação da pobreza os programas de transferência de renda se apresentaram como imprescindíveis no tratamento de tais questões sociais, ainda mais em casos de pobreza extrema. Sendo que para os estudiosos do tema o que tem de novo em torno de tais programas é que já não se trata mais de uma proteção esporádica, mas sim de uma rede de seguridade social onde a renda é compreendida como um direito dos cidadãos.[23]

Os mesmos estudiosos acreditam que a distribuição mais eqüitativa da riqueza nacional seria mais do que suficiente para erradicar a pobreza do país, tendo em vista que no decorrer das décadas de 80 e 90 a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com apenas duas pequenas contrações, concentradas no período de implementação dos Planos Cruzados e Real.

Logo, não é difícil constatar que as Políticas Públicas de eliminação da desigualdade e da pobreza exigem a adoção de mecanismos de redistribuição

[22] *ROCHA, Sonia.* ***Pobreza no Brasil****: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 31.*
[23] *FONSECA, Ana Maria.* ***Família e Política de Renda Mínima****. São Paulo, Cortez, 2001.*

da riqueza, por intermédio de programas de transferência de renda. Sendo que esses programas consistem basicamente na transferência de valores em dinheiro às famílias consideradas necessitadas, por meio de contrapartidas por parte de quem as recebe.

Contrapartidas que nada mais são do que compromissos firmados pelos beneficiários de tais programas com o objetivo de elevar os índices de educação, saúde, nutrição e reduzir problemas como o trabalho infantil e evasão escolar dos atendidos e seus familiares, uma vez que são direcionados exclusivamente aos pobres e indigentes com crianças e adolescentes desde que comprovado a condição de tais indivíduos estejam abaixo das medidas padrão referentes à linha de pobreza.

Convém ressaltar que desde as primeiras políticas públicas adotadas pela Administração Pública no Brasil visando à erradicação da pobreza, o gestor público procurou utilizar-se de tais programas de transferência de renda seguindo as experiências bem sucedidas por parte de países europeus. Assim, em 1996 foi criado o primeiro programa de transferência de renda com base no sistema de contrapartidas, no caso, o PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, voltado para as crianças compreendidas entre a faixa etária de 7 a 15 anos, até então obrigadas a trabalhar ou submetidas a atividades consideradas perigosas ou insalubres de acordo com a legislação trabalhista.

Nesta esteira, no ano de 2001 surgiu o programa de transferência de renda conhecido como Bolsa Escola, que se baseava na proposta de conceder um benefício pecuniário mensal a milhares de famílias brasileiras em troca da manutenção de suas crianças nas escolas. Note-se que depois da Bolsa Escola, outra política pública implementada em nosso país é a chamada Bolsa Alimentação que entre as contrapartidas exigidas para a sua concessão requeria que os beneficiários apresentassem o cumprimento de medidas direcionadas na área da saúde, como aleitamento materno, exames pré-natais, e vacinação das crianças atendidas.

Exsurge dizer que outro programa de transferência de renda surgiu no ano de 2003, com o nome de Cartão Alimentação, onde o valor do beneficio era limitado somente à compra de alimentos, com o intuito de servir de complemento

dos demais programas de renda mínima. Logo, com o programa denominado Bolsa-Escola, bem como com o Bolsa-Alimentação, no ano de 2003, eram repassados valores compreendidos entre quinze reais, e quarenta e cinco reais por mês a famílias com gestantes, e com crianças de seis meses até 15 anos de idade.

Contudo, tais programas se notabilizaram desde a sua criação por apresentarem graves problemas de gerenciamento, uma vez que os seus órgãos executores distintos, sendo em razão disso objetos de questionamentos por casos em que famílias com renda similar recebiam quantias diferentes pelo mesmo benefício. Com isso, visando solucionar os problemas de gerenciamento, o governo decidiu unificar todos os programas de transferência de renda por meio de um cadastro único para facilitar a administração dos mesmos. Assim, em meados de outubro de 2003, é criado o Programa Bolsa Família, que incluiria também o programa, Vale-gás, sendo este último o único programa que se apresentava sem a necessidade de uma contrapartida.

Com o surgimento do programa Bolsa Família, que possuía como um de seus requisitos o fato de ser voltado as famílias que possuíam uma renda familiar per capita inferior a sessenta reais mensais, ou destinado a famílias de gestantes, com crianças e adolescentes de até 15 anos, cuja renda per capita fosse inferior a cento e vinte reais. Tal programa até então uma das bandeiras da política assistencialista da Administração Pública Federal, devido o seu caráter de urgência inclusive foi criado por medida provisória[24], que posteriormente foi convertida em lei[25], sendo a partir de então regulamentado por decretos e normas do Executivo, tornando-se um espécie de direito quase social cuja a exigibilidade judicial por uma família pobre ainda não é claramente assegurada.

No que tange a instrumentalidade de tal programa, cumpre notar que a seleção dos beneficiários geralmente é de competência dos órgãos municipais de assistência social, sob a responsabilidade e encargo do Ministério do Desenvolvimento Social, e o pagamento junto a Caixa Econômica Federal. O recebimento das transferências

[24] *Medida Provisória n.º 132, de 20 de Outubro de 2003.*
[25] *Lei n.º 10.836, de 9 de Janeiro de 2004.*

é condicionado a contrapartidas comportamentais nas áreas de educação e saúde, de acordo com a composição das famílias beneficiárias.

Dessa forma, o programa Bolsa Família foi criado justamente com a incumbência alinhavar os objetivos a curto prazo, no intuito de ao menos se amenizar a pobreza seja por meio da transferência de renda, ou pelo combate a sua transmissão intergeracional, através de contrapartidas justamente para mobilizar as famílias a realizarem investimentos no próprio ser humano direcionadas a educação e saúde.

Pedro Demo[26], ao comentar a respeito de tais programas de transferência de renda como o Bolsa Família, entende que tais programas causariam a pacificação dos conflitos e a harmonia entre as classes sociais, mantendo-se com isso a ordem social vigente. Entretanto, outros estudiosos abordam que é bem possível que as transferências tenham o efeito contrário à medida que conferem aos trabalhadores pobres recursos que os permitem ultrapassar certas barreiras de entrada em segmentos mais vantajosos do mercado de trabalho.[27]

Assim, apesar de duras penas e sujeitos a várias críticas, os programas de transferência de renda trouxeram notáveis impactos sobre a desigualdade e a pobreza no Brasil. Como prova do alegado, existente até mesmo um estudo desenvolvido no ano de 2007 pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no qual demonstrou-se que os programas de transferência como o Bolsa Família contribuíram para uma redução de 21% no coeficiente de GINI[28], um índice que mede a desigualdade de um país.

Citando uma metáfora utilizada pelos autores 29, é preciso "dar o peixe enquanto se ensina a pescar". Assim, tais políticas públicas voltadas para a erradicação da pobreza e garantia do mínimo existencial, por meio da transferência de renda demonstraram ser mecanismos de proteção social e a tendência e de que devam ser mantidas por mais tempo.

---

[26] *DEMO, Pedro.* ***Novos Paradigmas da política social****. Brasília: UNB, 2002.*

[27] *MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. In: texto para discussão nº 1283. Rio de Janeiro, IPEA, 2007, p. 31.*

[28] *Desenvolvido pelo matemático italiano Corrado Gini, o Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional usado para medir a desigualdade de distribuição de renda entre os países.*

[29] *SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael; SOARES, Fábio; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo.* ***Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México****: impactos sobre a desigualdade. Brasília, IPEA, 2007, p. 39-41.*

No final das contas o que resta evidenciado com as medidas adotadas pela Administração Pública para fins da proteção social, é que os programas de transferência de renda não são suficientes para o fim a que se destinam, sendo necessárias outras ações em conjunto que devem servir articuladas no intuito de atacar importantes facetas da pobreza, já que esta não pode ser simplesmente representada como a mera privação de renda, ainda mais quando as mais diversas manifestações estão intrinsecamente relacionadas com os direitos sociais, civis e políticos dos cidadãos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos notar neste artigo a pobreza possui estreita ligação com os direitos humanos, ainda mais quando o indivíduo nestas condições estiver em uma situação de pobreza extrema, também chamada por alguns de situação de miserabilidade, que resta caracterizada pela total falta de recursos em todos os sentidos pelo cidadão a ela sujeito.

Assim, é inegável que a miserabilidade do ser humano constitui óbice para uma vida digna, e em razão disso, o Estado Social que surge como um defensor dos direitos e garantias fundamentais do homem e do cidadão tem por obrigação zelar pela observância de preceitos basilares da imensa maioria dos países livres, preceitos estes consubstanciados no princípio da dignidade da pessoa humana, e na teoria do mínimo existencial.

Portanto, a Administração Pública como representante do Estado Social, desde longa data possui como uma de suas principais funções a de justamente assegurar que tanto a garantia do mínimo existencial, quanto à dignidade da pessoa humana não sejam de forma alguma violados. Logo, medidas voltadas para se assegurar o direito à moradia, a educação, a assistência social, entre outras pertencentes a uma vasta gama de direitos não figuram no campo discricionário da Administração Pública, mas sim fazem parte da sua própria essência e da sua própria razão de existência, sendo que de tais responsabilidades a mesma não pode se desincumbir, nem mesmo com alegações como a do "reserva do possível", ou com base na "insuficiência jurídica de fundos".

Em suma, observando-se as políticas públicas implementadas no Brasil ao longo dos últimos anos, verifica-se infelizmente única e tão somente uma preocupação cada vez maior do gestor público em apenas elaborar medidas paliativas para o combate a pobreza, sendo que em sua maioria são voltadas aos programas de transferência de renda, com exceção da política pública mais recente que seria o programa "Minha Casa, Minha Vida[30]". No entanto, é de consenso geral que todas as políticas públicas até então adotadas estão muito aquém do que é realmente necessário para a erradicação da pobreza, e a garantia do mínimo existencial. Em poucas palavras como já mencionado alhures: "é preciso dar o peixe, enquanto se ensina a pescar."

6. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JR, Orlando A. (Org.). **Políticas públicas e gestão local**. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas – um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, Número 9, Ano 5, Dezembro, 2008.

DEMO, Pedro. **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002.

_____. **Pobreza Sócio Econômica e Política**, Editora: Imprensa Universitária, Recife, 1980.

[30] *Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.*

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê, **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FONSECA, Ana Maria. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo, Cortez, 2001.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil:** contribuições para o debate. *In*: texto para discussão nº 1283. Rio de Janeiro, IPEA, 2007.

NERI, Marcelo. *In*: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

REIS, Henrique Marcello dos ; REIS, Claudia Nunes Pascon dos. Parâmetros para uma vida digna e o comitê sobre os direitos econômicos , sociais e culturais. In: PIOVESAN , Flávia; IKAWA, Daniela (coord.). **Direitos humanos: fundamento, proteção e implementação**.Curitiba: Juruá, volume 2, p. 75-91, 2008.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** RJ: FGV, 2003.

SACHS, J. D. ***The end of poverty, economic possibilities for our time***. Nova York: The Penguin Press, 2005.

SALMÓN G., Elizabeth. O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos. S**UR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, Número 7, Ano: 4, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SINGER, Peter. **A Vida Que Podemos Salvar**, tradução de Vítor Guerreiro, Lisboa, Gradiva, 2011.

SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael; SOARES, Fábio; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México**: impactos sobre a desigualdade. Brasília, IPEA, 2007.

PANCOTTI, José Antonio. **Aspectos da hermenêutica constitucional dos direitos sociais**. Universitária: Revista do Curso de Mestrado em Direito. Araçatuba: volume 1, Julho, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **Os Direitos Humanos e a Tributação**: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.1, 1989.

WATANABE, Kazuo. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Mínimo Existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. **Revista de Processo**, 2011.

ZIMERMMAN, Clóvis Roberto. I**mplementação do direito humano à alimentação adequada**: do bolsa família à renda básica de cidadania. Passo Fundo: IFIBE, 2007.