

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Ana Beatriz Moreira Ribeiro

**DO DEVER VINCULADO DO ESTADO DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS
PÚBLICAS COM VISTA A REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS: o exemplo
do programa Bolsa Família**

Belo Horizonte
2022

Ana Beatriz Moreira Ribeiro

**DO DEVER VINCULADO DO ESTADO DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS
PÚBLICAS COM VISTA A REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS: o exemplo
do programa Bolsa Família**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC- Minas) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Giovani Clark

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

R484d Ribeiro, Ana Beatriz Moreira
Do dever vinculado do Estado de implementar políticas públicas com vista a reduzir as desigualdades sociais: o exemplo do Programa Bolsa Família / Ana Beatriz Moreira Ribeiro. Belo Horizonte, 2022.
130 f.

Orientador: Giovani Clark
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Famílias - Condições sociais. 3. Assistência social. 4. Estado (ciência política). 5. Administração pública. 6. Política pública. 7. Desigualdade social. I. Clark, Giovani. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 343.9

Ana Beatriz Moreira Ribeiro

**DO DEVER VINCULADO DO ESTADO DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS
PÚBLICAS COM VISTA A REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS: o exemplo
do programa Bolsa Família**

Dissertação de Metrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC- Minas) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Professor Doutor Giovani Clark – PUC- Minas (Orientador)

Professor Doutor Marciano Seabra de Godoi – PUC - MG (Banca examinadora)

Professor Doutor Samuel Pontes do Nascimento – UFPI (Banca examinadora)

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2022

Dedico esta dissertação a todos aqueles que acreditam na possibilidade de um mundo melhor e, sobretudo, àqueles que se encontram premidos pela miséria e urgem dignidade.

AGRADECIMENTOS

Empreender uma dissertação é uma tarefa que exige daquele que dedica o seu tempo à escrita, acima de tudo, muita resiliência; assim como a compreensão e o apoio daqueles que, de algum modo, participam desse processo. Trata-se de um esforço em conjunto para a obtenção desse produto, que irá conferir ao pesquisador o título de mestre. Por isso, os agradecimentos, aqui, são indispensáveis, dignos de registros.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pelo dom da vida e por habitar em mim. É Ele o princípio e a razão de tudo.

Agradeço, em seguida, aos meus queridos pais, Wilianete Moreira Ramos Ribeiro e Efrem Martins Ribeiro, por todo o amor, carinho e apoio incondicionais. Foi com eles que aprendi o principal sentido da vida: a evolução espiritual, através da solidariedade e do amor ao próximo, que devem nortear todas as nossas ações.

Minha mãe - minha melhor amiga e companheira -, repetidas vezes, entoava a frase de um autor desconhecido, de que “é preciso que cada um faça a sua parte para que a raça evolua”. Essa frase ficou na minha cabeça. E no meu coração. É a minha bússola. Meu pai, a seu turno, sempre disse a mim e ao meu irmão, sobretudo quando éramos crianças, que deveríamos, geralmente, tomar partido do lado mais frágil, pois o lado mais forte já se encontrava, naturalmente, em condições de vantagem. São essas pequenas grandes lições que vão delineando a nossa personalidade e construindo nossos objetivos de vida.

Agradeço ao meu irmão, Breno Souza Moreira Ribeiro, pela nossa genuína irmandade. Você é, sem sombra de dúvidas, o melhor presente de Deus em minha vida.

Agradeço aos demais familiares, em especial às minhas tias Fatinha e Luzi, bem como tio William, pelos laços – muito além dos de sangue - que nos unem, e por estarem sempre comigo; do mesmo modo, aos meus primos Carlinhos e Nélia, que, apesar da distância física, moram no meu coração.

Agradeço a todos os meus amigos, como a Luísa, a Mariana, a Pamela e a Taís: minhas amigas queridas, que estão comigo desde sempre. Agradeço, principalmente, à Dani - minha irmã de alma -, que, a todo momento, “me segurou pela mão”.

Agradeço ainda - e não poderia deixar de ser - a todos os meus professores,

que, em cada ponto, contribuíram para a minha formação acadêmica e humanística.

Agradeço ao meu orientador, professor Giovani Clark, pelas contribuições acadêmicas e pelo apoio e disposição em me ajudar durante o processo de construção deste trabalho; assim como aos membros da banca, os professores Marciano Seabra de Godoi e Samuel Pontes do Nascimento, pelos apontamentos feitos durante a minha defesa, o que, certamente, colaborou para a expansão dos meus conhecimentos.

Agradeço ao Hugo Rios Bretas, meu professor durante a graduação em Direito, por quem tenho grande admiração – pessoal e profissional – e carinho, pelas contribuições acadêmicas, e empenho em sempre me estender a mão quando preciso.

Agradeço, também, à Cris Navais, que me deu forças – em vários aspectos - durante todo o processo de escrita desta dissertação.

Preciso dizer que é, para mim, apesar de todo o cansaço e dificuldades enfrentadas, uma alegria incomensurável poder congregar, neste texto, a minha fé cristã com o Direito, com o que predica a nossa Constituição Federal de 1988.

Não acredito que sonhar com uma sociedade “livre, justa e solidária”, assim como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” seja uma utopia. É, sim, plenamente possível a concretização desses ditames constitucionais, principalmente em um país tão rico como o Brasil, cujas riquezas estão “apenas” mal distribuídas. Faz-se necessário, para tanto, que todos nós, juntos, envidemos esforços, ainda que o ponto de partida ocorra no plano acadêmico.

Certamente – digo com convicção - a solidariedade é o caminho. É o caminho para a construção de um mundo melhor, mais digno e justo. É a solidariedade princípio que extrapola, que transcende, as esferas ética, moral e jurídica. É a solidariedade – literalmente – princípio divino! E, sendo assim, podemos, legitimamente, sonhar...

*"As estatísticas dizem que são muitos os pobres do mundo, mas os pobres do mundo são muito mais do que os muitos que parecem que são. A jovem pesquisadora Catalina Álvarez Insúa mostrou um critério útil para corrigir os cálculos:
- Pobres são os que têm a porta fechada - disse.
Quando formulou sua definição, Catalina tinha três anos de idade. A melhor idade para assomar-se ao mundo, e ver."*

Eduardo Galeano, *Bocas do Tempo*

RESUMO

A presente dissertação tem por finalidade discutir a problemática das desigualdades sociais no Brasil, cujas raízes se assentam no passado colonial – permeado pela escravidão, pela exclusão social, pela exploração e pelo atraso –, assim como no autoritarismo. A Constituição Federal de 1988, designada como programática ou dirigente, mesmo após mais de 30 anos de sua promulgação, no entanto, não foi, ainda, capaz de cumprir com suas promessas. Ainda remanescem características do período antecedente, que inviabilizam a construção de um projeto social no País, em cumprimento, sobretudo, ao disposto no art. 3º, III, CR/88. Para o desenvolvimento do presente trabalho, versar-se-á sobre as normas programáticas – conceito fundamental para a defesa da observância obrigatória do art. 3º, III, CR/88 por parte dos Poderes Públicos –, bem como sobre o Programa Bolsa Família e seus impactos na redução da pobreza e das desigualdades sociais no País, advogando-se pela imprescindibilidade da implementação das políticas públicas que se proponham a atenuar tais problemas. A metodologia da pesquisa ampara-se na revisitação da doutrina, análise da História do Brasil e da Sociologia, bem como da legislação aplicável.

Palavras-chave: Desigualdades sociais. CRFB/88. Normas programáticas. Programa Bolsa Família. Políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation aims to discuss the problem of social inequalities in Brazil, whose roots lie in the colonial past - permeated by slavery, social exclusion, exploitation and backwardness –, as well as authoritarianism. The Federal Constitution of 1988, designated as programmatic or directive, even after more than 30 years of its promulgation, however, has not yet been able to fulfill its promises. There are still features from the previous period, which make the construction of a social project in the country unfeasible, in compliance, above all, with the provisions of article 3, III, CR/88. For the development of the present work, it will deal with the programmatic norms – fundamental concept for the defense of the mandatory observance of art. its impacts on reducing poverty and social inequalities in the country, advocating the indispensability of implementing public policies that aim to mitigate such vicissitudes. The research methodology is supported by revisiting the doctrine, analyzing the History of Brazil and Sociology, as well as the applicable legislation.

Keywords: Social inequalities. CRFB/88. Programmatic Norms. Family Scholarship Program. Public policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ENFOQUE HISTÓRICO E SOCIOLÓGICO DA DESIGUALDADE SOCIAL .	17
2.1	Contextualização da desigualdade social no Brasil	17
2.1.1	A herança da colonização do Brasil: exclusão social e racial e concentração fundiária.....	27
2.1.2	A modernização tardia.....	33
3	A QUESTÃO DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL ACERCA DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS: A CF/88 COMO RUPTURA COM O PASSADO.....	50
3.1	A redução das desigualdades sociais como um dos objetivos da República Federativa do Brasil: um novo paradigma	50
3.2	Validade, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais	58
3.2.1	Classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade.....	61
3.2.1.1	<i>As normas programáticas</i>	68
4	COMO SE MOVIMENTOU A DESIGUALDADE SOCIAL DE 2000 A 2020 ...	78
4.1	Bolsa família: um exemplo de política pública de fomento à redução das desigualdades sociais	82
4.1.1	As políticas sociais no período anterior à CR/88	82
4.1.2	A discussão em torno dos Programas de Transferência de Renda pós-1988 e o surgimento do Programa Bolsa Família.....	90
4.1.3	O Programa Bolsa Família: trajetória e desenvolvimento	93
4.1.4	Impactos provocados pelo Programa Bolsa Família	110
5	CONCLUSÃO	119
	REFERÊNCIAS.....	125

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade social, nomeadamente a socioeconômica, apesar de estar presente em qualquer sociedade, é uma realidade que particulariza o Brasil, conhecido, no mundo inteiro, por seus elevados índices de concentração de renda, chegando-se a dizer que não seria um país subdesenvolvido, mas apenas injusto. Essa desigualdade vai muito além dos padrões internacionais, com o índice de Gini mais próximo de 1 do que de 0, tendo o País voltado a figurar no mapa da fome em 2018. Com isso, todo o esforço anteriormente empreendido na redução das desigualdades sociais, pode-se dizer, tenha sido perdido. Batemos o recorde da desigualdade, que não aumentava há quase 30 anos.

Trata-se de um problema persistente cujas raízes remontam ao processo histórico de colonização do País, direcionado à exploração – tanto das riquezas naturais, quanto do homem. É justamente esse tipo de colonização que irá definir todos os rumos da nossa história, moldando a política, a cultura e a sociedade brasileira. Esses fatos históricos, especificamente – poder-se-ia dizer –, estão, de certo modo, concatenados, ou seja, um é – direta ou indiretamente – consequência do outro. A modernização tardia brasileira, por exemplo, é resultante do sistema econômico – predatório –, voltado, exclusivamente, à agroexportação, vigente desde o período colonial até a década de 1930. A escravidão do negro o estigmatizou como uma raça inferior à branca, relegando-o à margem da sociedade – até os dias atuais, através de um racismo velado. Após a abolição da escravidão, nenhuma política pública foi implementada para a inserção do negro na sociedade. Ao contrário. Preferiu-se adotar a mão de obra dos imigrantes europeus para trabalhar no cultivo do café e, posteriormente, nas indústrias. Do mesmo modo, a concentração fundiária – presente até os dias de hoje – é fruto da distribuição de terras, em grandes latifúndios, pela coroa portuguesa, para fins de exploração econômica, durante o Período Colonial, agravada pela Lei de Terras, de 1850. Apesar de ser garantida pela CR/88, até hoje não foi realizada a Reforma Agrária.

Tratar das desigualdades sociais é, sem sombra de dúvidas, instigante, envolvendo diversos âmbitos do conhecimento, tanto dentro do próprio Direito – Direito Constitucional, Direito Econômico, Direito Orçamentário, Direito Tributário etc.

– como outras ciências – Economia, Sociologia, Política etc. –, envolvendo questões morais, éticas e filosóficas. No entanto, o presente trabalho circunscrever-se-á ao Direito Constitucional, em que pese a interdisciplinaridade do tema, aproveitando-se, contudo, de estudos realizados por outras áreas das Ciências Sociais, por se reconhecer serem imprescindíveis à elucidação do assunto proposto. Em outras palavras, a questão central que se busca aclarar nesta dissertação está restrita ao Direito Constitucional. Visa-se, através do estudo da Constituição vigente, esclarecer a responsabilidade, a obrigação estatal quanto à redução das desigualdades sociais, e em que medida a CR/88, nesse particular, vem sendo concretizada. Outros âmbitos do saber, obviamente, contribuem para a compreensão do fenômeno da desigualdade social, mas sob outras perspectivas. Não se pretende, portanto, aqui, saltar os muros do Direito Constitucional.

Apesar de a política beber das fontes do Direito – porque nele encontra suas balizas –, e vice-versa – afinal, as normas jurídicas são resultantes de um conjunto de decisões políticas, envolvendo diversos atores –, a presente dissertação não se enveredará pelo caminho tortuoso da Política – que acampa um amplo debate envolvendo diferentes ideologias e subjetivismos – abraçando tão somente a dogmática jurídica.

Do mesmo modo, não se pretende desenvolver sobre as mazelas sabidamente causadas pelo capitalismo na seara social, tratando-o como pano de fundo, como meio de contextualizar, situar e elucidar o problema.

Discutir sobre desigualdades sociais, especialmente a relativa à renda, é como desatar um novelo. Puxa-se a linha, parecendo o assunto nunca ter fim. São trazidos à baila inúmeros conceitos relativos à temática, que se articulam com outros assuntos, da mesma forma, gerando novas inquietações. Inquietações essas que só poderão ser respondidas em outros estudos, haja vista a necessidade de se delimitar, adequadamente, o assunto abordado, sob pena de se perder no meio do caminho. Analogicamente, também, poderia se dizer que é como observar uma árvore enorme, com inúmeros galhos, em que o tronco seriam as desigualdades sociais, e os galhos seriam os respectivos assuntos correlatos, e um galho vai se prendendo ao outro. A delimitação temática nos informa até que ponto da árvore direcionar o meu olhar, até que galho pendurar as minhas inquietações. Trata-se de um tema dinâmico, que merece ser, também, revisitado de tempos em tempos, sob diferentes perspectivas, que acabam se complementando. Há que se observar, ainda, que, mesmo com uma criteriosa delimitação temática, o estudo é incapaz de

esgotar todo o assunto em pauta, visto que a escrita é sempre um processo aberto, e o caminhar científico não apenas responde – ou não – à questão que se propôs, como descobre, durante o processo, novas questões a serem respondidas.

O tema da desigualdade social e da pobreza no Brasil é objeto de interesse de vários estudiosos, como sociólogos, cientistas políticos, economistas e assistentes sociais, podendo ser citados como exemplos Anete Brito Leal Ivo, Sônia Miriam Draibe, Marcelo Neri e Maria Ozanira da Silva e Silva. Esses autores pesquisam a movimentação desse fenômeno que singulariza o Brasil, em diferentes governos e períodos históricos, bem como as políticas públicas – e seus efeitos – adotadas para mitigar o problema. No entanto, não há – até o presente momento – indicativos de estudos que abordem, especificamente, sobre o dever constitucional vinculado – não discricionário – de implementar políticas públicas com vistas à redução das desigualdades sociais, que perpassam pelo estudo das normas programáticas. Daí a importância de abordar o tema, sob um viés jurídico também, afim de transformar a realidade social.

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 3º, III, prescreve que um de seus objetivos fundamentais é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, levando-se em consideração o contexto socioeconômico brasileiro à época de sua promulgação, marcado pela extrema pobreza e desigualdade – quadro que ainda persiste. O referido dispositivo constitucional tem por escopo oferecer condições de sobrevivência mais dignas aos brasileiros, garantindo-lhes, pelo menos, o mínimo existencial, afastando, via de consequência, qualquer possibilidade de omissão estatal. Trata-se de um importantecaminhar para a viabilização do princípio da dignidade da humana, que precede a própria Constituição Federal de 1988, sustentáculo de todo o ordenamento jurídico pátrio, o que justifica, dentre outras coisas, a obrigação de intervenção do Estado para amenizar as disparidades socioeconômicas e regionais, sabidamente existentes no País. Também pode-se mencionar o princípio da solidariedade, contido nos objetivos fundamentais da República, classificado como direito humano, que justifica o agir estatal na redução da pobreza, tendo em vista que a solidariedade decorre de obrigações recíprocas que o ser humano tem em relação ao outro.

Do mesmo modo, também predica o art. 170, VII, CR/88 que a ordem econômica deve observar o princípio da redução das desigualdades sociais e

regionais, reforçando que a política econômica deve estar alinhada à questão social, não devendo visar somente o lucro, mas, sobretudo, a existência digna e a justiça social, tanto é que se funda na valorização do trabalho humano. O desenvolvimento de um País deve ser socioeconômico, pois de nada adianta um país rico, com um PIB elevado, se a sua população vive premida pela miséria.

Dessa forma, torna-se imperioso o presente estudo, defendendo-se a obrigação do Estado de implementar políticas públicas a fim de amenizar as desigualdades sociais e regionais, como conduta vinculada, não discricionária, necessária à concretização dos objetivos da Constituição de 1988, ainda que se considere a norma do art. 3º, III, CF/88 como norma de eficácia limitada, do tipo programática, posto que é pacífico na doutrina nacional de que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia, ainda que em grau reduzido, não se admitindo edição de norma infraconstitucional contrária aos seus preceitos. A presente dissertação, vai além, e adota o entendimento de ser inócua a classificação das normas constitucionais quanto à sua efetividade, posto que toda a CR/88 é dotada de força normativa, não podendo ficar à mercê de edição de norma infraconstitucional para a sua concreção.

Através de uma leitura constitucionalista, tem-se como decorrência uma mudança da realidade social. Hermeneuticamente, não há sentido termos uma Constituição meramente formal. É preciso projetar minhas reflexões para a mudança da realidade social, através da implementação de uma Constituição material, que vincula o orçamento público aos objetivos republicanos.

Verifica-se, no entanto, que as normas dotadas de maior efetividade – com fulcro nas classificações normativas doutrinárias - são aquelas destinadas a manter o *status quo* social, utilizando-se, quase sempre, do pretexto de que as normas programáticas são meros desígnios do constituinte originário, a serem cumpridos conforme a disposição dos poderes públicos. Ocorre que as normas programáticas não constituem apenas metas de determinados governos, mas propósitos do próprio Estado brasileiro, devendo ser cumpridas na maior medida do possível. Sendo assim, as políticas públicas destinadas à redução das desigualdades sociais tratam-se, na verdade, de políticas de Estado, não de governo, devendo ser implementadas seja qual for a ideologia política daqueles que estão no poder.

Defende-se, neste trabalho, a busca pelo combate à pobreza e às desigualdades como de caráter vinculado, em que pese a escolha das políticas

públicas para tal desiderato ser – com ressalvas - de caráter discricionário. Tal mister, é verdade, encontra óbices no princípio da reserva do possível, que predica serem os recursos limitados, enquanto as demandas são inúmeras. No entanto, a implementação de políticas públicas de cunho social exige a alocação dos recursos públicos de forma eficiente, gastando-se o mínimo factível para se obter o maior ganho possível, sendo um exemplo de (relativo) sucesso o programa “Bolsa Família”, de transferência direta de renda, que retirou milhões de pessoas da pobreza e extrema pobreza, gastando muito menos que outros programas de cunho social, que eram menos eficazes.

Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais é extremamente necessário na concreção da Constituição Federal de 1988, visto ser a dignidade da pessoa humana o pilar de todo o ordenamento jurídico, exigindo que todos tenham o direito, pelo menos, ao mínimo existencial.

Eliminar a pobreza e as desigualdades sociais, em nosso atual contexto, seria uma utopia, mas promover medidas para tanto é, não apenas, possível, como premente, haja vista a progressiva elevação do número de novos pobres – sobretudo em virtude do contexto pandêmico, aliado à má gestão governamental - adicionados à classe mais baixa, ferindo, cabalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana.

Pode-se dizer que o Brasil encontra-se nesse atual estágio de pobreza e desigualdade não apenas pela crise sanitária. Existem políticas públicas totalmente na contramão do combate às desigualdades. Apenas quando o orçamento for republicano e incluir as necessidades do povo, o Brasil passará a enfrentar melhor tais problemas.

O que direcionou à presente pesquisa, contudo, pode-se dizer, não foi exatamente o atual contexto socioeconômico enfrentado, mas – para além da sensibilidade do tema, que congloba aspectos não só jurídicos, mas, antes, morais, éticos, filosóficos e até religiosos – a volatilidade – e paradoxal persistência – da desigualdade de renda na sociedade brasileira, constatando-se que as previsões constitucionais relativas a essa questão não vêm sendo devidamente cumpridas. Noutros termos, verifica-se que as mudanças de governos – e, conseqüentemente, de adoção de políticas públicas baseadas nas ideologias daqueles que estão no poder –, para além de outros fatores – endógenos e exógenos –, interfere diretamente na qualidade de vida e bem estar da população, o que conduz o País

a períodos de maior ou menor concentração de renda. A vontade política é um forte indicador para aferir a condução desse fenômeno social.

O primeiro capítulo tem por escopo fazer uma digressão histórico-sociológica desde o “descobrimento” do Brasil até a Constituinte de 1987-1988 – a fim de identificar as raízes das desigualdades sociais na sociedade brasileira e entender os motivos pelos quais o problema ainda persiste. Para isso, foram adotados autores de destaque nacional, como, por exemplo, Caio Prado Júnior – que analisou, visceralmente, a sociedade e economia do Período Colonial – e Boris Fausto. As reflexões feitas por Teresa Sales e demais estudiosos, também se mostraram profícuas para a compreensão das particularidades dessa questão social no Brasil. Relevante destacar que uma leitura mais detida do primeiro capítulo, associada à primeira parte do terceiro capítulo, e ao subtópico da sua segunda parte que aborda as principais políticas sociais desenvolvidas antes da CR/88, contribui para uma melhor compreensão do patamar das desigualdades sociais no País e o modo como foi conduzido o problema durante toda a nossa trajetória.

O segundo capítulo, a seu turno, visa pontuar sobre os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – mormente os do art. 1º, incisos III e IV, art. 3º, inciso III e art. 170, caput e inciso VII –, bem como sobre o papel das normas programáticas, imprescindível para a exigência da implementação das políticas públicas que visem atenuar as desigualdades sociais. Para esse fim, o trabalho trouxe as classificações das normas constitucionais elaboradas pela doutrina pátria – especialmente por José Afonso da Silva, utilizado como parâmetro, para, ao fim, refutá-las, e esteou-se na jurisprudência dos tribunais superiores, que reconhece a necessidade – e a premência – da adoção de políticas públicas sociais com vistas ao cumprimento da CR/88.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresenta, na primeira parte, um breve panorama acerca da movimentação das desigualdades sociais no País, no período compreendido entre o final da década de 1980 até 2020 (anterior ao isolamento social em decorrência da pandemia), a fim de facilitar a compreensão do problema. Para tanto, foram empregados, sobretudo, os estudos já realizados por Marcelo Neri, economista do FGV (Fundação Getúlio Vargas) Social, devido à credibilidade dos dados e da metodologia adotada. Não é abrangido o período pandêmico, tendo vista que os estudos (fidedignos) sobre os seus impactos na distribuição de renda ainda são incipientes, apesar da percepção de que a pobreza alavancou –

sobremaneira – nesses dois últimos anos. Na segunda parte do capítulo, é abordado o Programa Bolsa Família como exemplo de política pública no combate às desigualdades sociais, em especial à fome – questão premente à época de sua implementação –, por ser a política social implantada no Brasil de maior visibilidade e projeção – bem como por sua ampla abrangência (englobou milhares de famílias) –, sendo reconhecida no mundo inteiro. Conforme já mencionado, é necessário haver uma delimitação por parte do pesquisador. É inviável, por restrições temporais e espaciais, apontar todas as políticas públicas de cunho social, sendo mais viável tratar apenas de uma política pública amplamente reconhecida como paradigma que contribua para aclarar se providências – e em que medida – estão sendo tomadas para dar concretude ao texto constitucional. É feita, porém, antes, uma breve digressão quanto aos principais programas sociais introduzidos após a promulgação da CR/88 – e anteriores ao Bolsa Família –, sem maiores aprofundamentos, a fim de elucidar a importância e o caráter, de certo modo, inovador, do programa, sobretudo no que diz respeito à sua gestão. Não só isso. Também são versadas políticas sociais – de modo geral – adotadas previamente à CR/88, para que se possa vislumbrar as inovações – no plano formal e no plano fático – trazidas pela atual Constituição. Em outras palavras, pretende-se aferir quais os reais progressos sociais – e sua extensão – advindos com a CR/88.

A conclusão aponta para a imprescindibilidade da implementação de políticas públicas de cunho social, como pressuposto do Estado Democrático e Social de Direito, com vistas à redução das desigualdades sociais, e para a incapacidade do Programa Bolsa Família, isoladamente, resolver esse revés social, embora seja necessário. Reforça-se a obrigação estatal na execução de políticas sociais como de caráter vinculado – e não discricionário –, rechaçando qualquer classificação normativa desenvolvida pela doutrina ou jurisprudência que venha tolher a efetividade do comando constitucional, independentemente se trata-se de normas reputadas programáticas ou não.

2 ENFOQUE HISTÓRICO E SOCIOLÓGICO DA DESIGUALDADE SOCIAL

2.1 Contextualização da desigualdade social no Brasil

A desigualdade social pode ser compreendida a partir da distinção entre pessoas, em virtude de questões relacionadas à renda, etnia, gênero, sexualidade, cultura, ideologia, nacionalidade ou regionalidade etc., demarcando-lhes uma posição na sociedade, designada status ou classe social. Trata-se de uma dinâmica presente no âmago das relações sociais, em qualquer país do mundo, caracterizada pela concentração de poder e dominação de uma classe sobre a outra, na qual uma minoria é dotada de certos privilégios. Esse favorecimento de uns em detrimento de outros fere o princípio da igualdade – intrínseco aos ordenamentos jurídicos democráticos –, que nos informa que todos são iguais perante a lei. Tal igualdade, ressalta-se, não é meramente formal, mas, também, deve ser material, garantindo a todos, indistintamente, o livre desenvolvimento de sua personalidade jurídica e o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, a desigualdade social, seja de qual espécie for, obstaculiza o exercício dos direitos mais básicos do ser humano.

O presente estudo ater-se-á às desigualdades socioeconômicas, que dizem respeito à má distribuição de renda em determinada circunscrição geográfica, o que corrobora uma série de problemas e conflitos sociais, sendo os mais preocupantes apobrezia, a fome, a miséria e a violência. Justifica-se a discussão sobre o tema por ser o fator mais limitador de direitos sociais e humanos, e que ainda carece de políticas públicas eficazes, mesmo após mais de 30 anos da redemocratização do País e da promulgação da Constituição Federal de 1988, apelidada por Ulisses Guimarães “Constituição Cidadã”.

Para elucidar a temática faz-se necessária uma contextualização histórica e uma análise sociológica acerca das raízes das desigualdades socioeconômicas brasileiras, a fim de compreender a sua persistência. São fatores que – alguns, apesar do grande lapso temporal – contribuem, até hoje, para esse revés social que particulariza o Brasil no mundo inteiro, desde o início da sua exploração pelos colonizadores portugueses. A sociedade brasileira atual é fruto de fatos históricos de certo modo concatenados, que resultaram em determinados padrões sociais, culturais e políticos. Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, Celso Furtado e Raymundo Faoro são exemplos de autores de destaque nacional

que colaboraram para aclarar essa questão.

Os pilares da nossa abissal desigualdade de renda, pode-se dizer, são o modo como o Brasil foi colonizado, voltado exclusivamente para a exploração de seus recursos naturais; a escravidão do negro, que contribuiu para o preconceito racial e a sua exclusão social; a concentração fundiária, que condensou poder e riqueza nas mãos de poucos; e a modernização tardia do País, que o tornou dependente do capital estrangeiro. Esses fatores fundam-se em diferentes períodos históricos e influenciaram a nossa cultura – do patrimonialismo, do particularismo, do patriarcado, suscitando a construção sociológica do “homem cordial” feita por Sérgio Buarque de Holanda (1995) – e dão suporte a outros fatores que contribuem para agravar a situação.

De acordo com a visão eurocentrista, assinala Jorge Couto (1999), o Brasil foi descoberto pelos portugueses, em 22 de abril de 1500. No entanto, nosso território só lhes despertou o interesse a partir de 1530, quando Portugal designou Martim Afonso de Souza como chefe de uma expedição colonizadora, dando início ao Período Colonial, que perdurou até 1822, com a independência da Colônia em relação à metrópole.

Segundo Caio Prado Jr. (1983), o processo de colonização nas áreas tropicais, em especial no Brasil, nunca visou o bem-estar da população local, com a utilização racional e coerente dos recursos naturais. O objetivo sempre foi explorar as riquezas do território, tencionando abastecer o mercado europeu de metais preciosos e gêneros tropicais, como o ouro, o açúcar e o algodão. Conforme o autor, o tipo de colono europeu que veio para se estabelecer nos trópicos “não é o trabalhador, o simples povoador; mas o explorador, o empresário de um grande negócio” (p.120).

Conforme Jorge Couto (1999) a região recém-descoberta, em 1534, foi dividida em 15 lotes, que formavam 14 capitânias – as chamadas capitânias hereditárias –, para as quais foram nomeados capitães donatários, incumbidos da administração de cada uma delas. Martim Afonso de Souza, donatário da Capitania de São Vicente, foi o responsável por instituir o primeiro engenho de açúcar, dando início ao ciclo do açúcar, que, até meados do século XVII, foi o principal produto de exportação. Para a exploração dessa atividade, foi, em um primeiro momento, empregada a mão de obra escrava indígena, mas, com a forte resistência dos indígenas a tal situação de deploração, passou-se a adotar a mão de obra escrava

do negro africano, a partir do tráfico negreiro.

As condições naturais da colônia coincidiram com os planos de Portugal – que já tinha experiência em colonização dos trópicos – de empreender no novo território um regime agrário de grandes propriedades, não lhe interessando uma organização camponesa de pequenos proprietários.

Geralmente, conforme Caio Prado Jr. (1983), predominou-se nos trópicos a grande propriedade, que se vale da mão de obra escrava, devido às dificuldades do trabalho de indivíduos isolados, propiciadas pelo meio natural. O mesmo não ocorreu, por exemplo, com as colônias inglesas da América do Norte. Nas colônias de zona temperada predominou-se a pequena propriedade, acompanhada do trabalho do camponês que possuía, quando muito, um ou outro auxiliar. Nas colônias de zona subtropical, como é o caso da Carolina e da Geórgia, predominou-se o tipo geral das colônias tropicais. Além disso, a monocultura estava presente na grande propriedade tropical, tendo por objetivo a produção de gêneros de grande valor comercial e altamente lucrativos.

Celso Furtado (2001) observa que as condições naturais, bem como o interesse político de Portugal, levaram, no entanto, a diferentes trajetórias históricas nas regiões do País, conferindo feições distintas à sociedade. A colonização açoriana de Santa Catarina, por exemplo, constitui uma exceção ao tipo de colonização predominante no resto do Brasil, sendo comparada às colônias de clima temperado da América. Lá, predominou a pequena propriedade, com rara utilização de mão de obra escrava, e homogeneidade étnica da população, sem preponderância de classes ou castas.

Com a instalação da grande propriedade destinada à monocultura na colônia, assinala Caio Prado Jr (1983, p.122), renasceu nos trópicos americanos – tanto nas colônias brasileiras quanto nas inglesas do Norte – o instituto da escravidão, tomado como uma necessidade, tendo em vista que Portugal não dispunha de tanta mão de obra, tampouco o explorador europeu que vinha para se fixar no novo território estava disposto ser um camponês assalariado.

De acordo com Caio Prado Jr. (1983), a escravidão americana possui caracteres especiais em relação à escravidão ocorrida no mundo antigo. O autor, de forma até preconceituosa, faz uma comparação entre a escravidão moderna e a do mundo antigo. Nesta última há uma equivalência entre os povos e raças escravizados e seus conquistadores, sendo que, por vezes, os conquistadores são

superados pelos escravizados; enquanto na primeira o nível cultural dos indígenas e do negro africano é, segundo o autor, inferior em relação ao de seus dominadores, reduzido apenas a um “instrumento vivo de trabalho”, conforme expressão cunhada por Perdigão Malheiro (1867).

Conforme Caio Prado Jr. (2011, p.125), nos três séculos de sistema colonial suas características fundamentais não se alteraram. Permaneceu-se no anacronismo. A única alteração que ocorreu no período, pode-se dizer, foi o crescimento da população, que induziu ao crescimento de um mercado interno, voltado às necessidades da população nacional. Todavia, o crescimento desse mercado é mais quantitativo que qualitativo, tendo em vista que no início do século XIX a massa da população brasileira era composta por escravos, ou ex-escravos, ou por indivíduos desprovidos de poder aquisitivo.

Segundo Caio Prado Jr. (1983, p.128), a colônia não evoluiu economicamente, alternando-se em fases de prosperidade e de insucesso. A economia brasileira se assentava em bases precárias, usufruindo cada ramo de produção de oportunidades fugazes, o que foi responsável pelo seu declínio.

O emprego do sistema de *plantation* para a produção do açúcar representou um grande retrocesso para o País – tanto em termos econômicos quanto em termos sociais –, o que reflete no Brasil contemporâneo. Além de utilizar-se, como já dito, da mão de obra escrava, esse sistema tinha como foco a agroexportação, inviabilizando a diversificação econômica brasileira.

Outra questão associada foi a grande concentração fundiária nas mãos de poucos, o que propiciou o surgimento de uma elite agrária, que se mantém no poder até hoje, e um processo de exclusão social daqueles que se viram tolhidos do acesso à terra. Caio Prado Jr. (1983, p.288), ao se referir ao latifúndio monocultor escravista, assevera que “de simples unidade produtiva torna-se, desde logo, célula orgânica da sociedade colonial; mais um passo e será o berço do nosso ‘clã’, da grande família patriarcal brasileira”. No mesmo sentido, Stuart B. Schwartz (1995, p.205) escreve que “o açúcar, o engenho e a escravidão desempenharam papéis cruciais na definição e conformação da sociedade brasileira”.

Caio Prado Jr. (1983) nos informa que sobre esses alicerces se assentam a disposição das classes e categorias da população brasileira, bem como a concentração de renda que singularizam a economia do País.

A escravidão, conforme Caio Prado Jr. (1983) é o que particulariza a

sociedade brasileira de princípios do século XIX, atuando em todos os setores da vida social - organização econômica, padrões morais e materiais -, tanto no campo como na cidade, restringindo o espaço destinado ao trabalho livre, sendo o escravo, tal como no direito romano, visto como um objeto, de titularidade do seu dono. O conceito de trabalho passa a ser, assim, uma ocupação ultrajante. O comércio é exclusividade dos apelidados reinóis – os nascidos no reino –, não por determinações legais, mas tácitas; e as profissões liberais são de acesso restrito, por exigirem estudo e, para tanto, recursos financeiros.

Caio Prado Jr. (1983, p. 281-282), ao analisar a estrutura de classes no Brasil colônia, diz:

Em suma, o que se verifica é que os meios de vida, para os destituídos de recursos materiais, são na colônia escassos. Abre-se assim um vácuo imenso entre os extremos da escala social: os senhores e os escravos; a pequena minoria dos primeiros e a multidão dos últimos. Aqueles dois grupos são os dos bem classificados da hierarquia e na estrutura social da colônia: os primeiros serão os dirigentes da colonização nos seus vários setores; os outros, a massa trabalhadora. Entre estas duas categorias nitidamente definidas e entrosadas na obra da colonização comprime-se o número, que vai avultando com o tempo, dos desclassificados, dos inúteis, dos inadaptados, indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma. (...) O número deste elemento indefinido socialmente é avantajado; e cresce contínua e ininterruptamente porque as causas que provocam seu aparecimento são permanentes. (...) compreenderia com certeza a grande, a imensa maioria população livre da colônia. Compõe-se sobretudo de pretos e mulatos forros ou fugidos da escravidão; índios destacados de seu habitat nativo, mas ainda mal ajustados na nova sociedade em que os englobaram; mestiços de todos os matizes e categorias, que, não sendo escravos e não podendo ser senhores, se veem repelidos de qualquer situação estável, ou pelo preconceito ou pela falta de posições disponíveis; até brancos, brancos puros, e, entre eles, como já referi anteriormente, até rebentos de troncos portugueses ilustres, como estes Meneses, Barreto, Castro, Lacerda e outros que Vilhena assinala em Cairu, arrastando-se na indigência; os nossos *poor whites*, detrito humano segregado pela colonização escravocrata e rígida que os vitimou. (sic)

Ainda, segundo o autor, uma segunda parte da população vegetativa da colônia é a dos denominados agregados ou moradores dos engenhos, que vivem sob a proteção e auxílio de algum senhor poderoso, em troca de pequenos favores. Oliveira Vianna (2005, p. 222) vai dizer que só à sombra do grande proprietário o homem livre e pobre consegue viver com alguma dignidade. Essa situação, de acordo com Teresa Sales (1992), caracterizava a cultura política da dádiva – presente até os dias de hoje –, que se assenta nas relações de mando e subserviência, substituindo os direitos básicos de cidadania, o que contribui para o

aprofundamento das desigualdades sociais.

Conforme Sales (1992), a relação de mando e subserviência conduzem à cidadania concedida. Essa cidadania concedida, que está na gênese da construção da nossa cidadania, paradoxalmente, se assenta na ausência de cidadania do homem livre e pobre, que depende dos favores do grande proprietário, detentor do monopólio privado do mando. Possivelmente, a violência que marca, mesmo hoje, os conflitos de terra no País, estão associados com o monopólio do mando e a cultura da dívida a ele relacionada. A abolição da escravidão não foi capaz de romper com a cidadania concedida, que continuou através do compromisso coronelista. A ruptura com essa cidadania concedida só irá ocorrer a partir da década de 1960, com a expulsão do trabalhador rural do grande domínio territorial.

Assinala Teresa Sales (1992) que os homens livres e pobres, juntamente com os escravos libertos após 1888, migram a fim de evadir-se de situações de subserviência. Segundo a autora (p. 27-28):

O caráter itinerante do trabalhador rural brasileiro é, nesse sentido, talvez, sua principal marca característica, desde os tempos da Colônia, até a expressão maior do assalariamento rural de hoje, representado pelos trabalhadores clandestinos e pelos boias-frias.

Conforme Caio Prado Jr. (1983, p.283), a última parte da população da colônia é a dos desocupados permanentes, ou vadios, que vivem na criminalidade. E, como o cenário econômico é voltado exclusivamente para a produção e exportação de certos gêneros lucrativos, as demais atividades econômicas são relegadas a segundo plano, o que faz com que os homens livres que não sejam proprietários não encontrem perspectivas de vida.

De acordo com Caio Prado Jr. (1983, p. 292), os pequenos centros urbanos possuíam poucos comerciantes e, menos ainda, artífices - já que as fazendas forneciam tudo - como população fixa. E, muitas vezes, aqueles eram fazendeiros que adicionavam o comércio às suas atividades rurais. No entanto, quando a população fixa começa a crescer, as funções se tornam cada vez mais especializadas. Mesmo nas maiores cidades da colônia, é predominante a população de origem e raízes rurais, inclusive em termos de riqueza. De acordo com Oliveira Vianna (2005, p.193), a centralidade do domínio rural quase pulverizava a formação da classe comercial, da classe industrial e das corporações

urbanas.

Segundo Caio Prado Jr. (1983, p. 296-297), o comércio possui determinado relevo na vida social da colônia, apesar do preconceito trasladado da Europa. Trata-se de uma classe credora, cujos devedores são os senhores de engenho. No entanto, sofre hostilidades, de cunho nacionalista, pois os grandes proprietários são brasileiros enquanto os comerciantes burgueses vêm de Portugal. Além disso, estes últimos tomavam o lugar de outras classes da população da colônia, cujas ocupações já eram escassas.

Sokoloff e Engerman (2000, p. 221) asseveram que, aliada à desigualdade legalizada inerente à escravidão, a desigualdade de renda contribuiu para a evolução das instituições que preservavam os privilégios das elites e restringiam as oportunidades da grande massa da população de participar plenamente da economia comercial, mesmo depois da abolição da escravatura.

Conforme Engerman e Sokoloff (2002, p. 04), em outra obra, as extremas desigualdades levadas a cabo na colonização americana podem ter contribuído para o modo como as instituições se desenvolveram até hoje. Sociedades mais desiguais, segundo os autores, tenderam a reproduzir instituições cujas oportunidades de acesso são mais restritivas do que naquelas em que há uma relativa igualdade ou homogeneidade entre a população.

Antes da chegada dos portugueses ao território que hoje é o Brasil, praticamente não existia desigualdade – comum em sociedades hierarquizadas – entre os povos nativos, que produziam apenas para a subsistência. Quando a indústria açucareira se instala em nosso território, o mundo já se encontra na esteira do capitalismo.

Schwartz (1999, p. 248) compreende que a hierarquia social da metrópole portuguesa foi transferida para a colônia, que se assenta numa sociedade “hierárquica, desigual por definição e paternalista”. Além disso, o trabalho era visto como algo pejorativo, como “coisa boa para negro”. Mesmo entre os escravos, depreende-se do contexto, havia uma hierarquização, haja vista que os crioulos – aqueles nascidos na colônia e que falam o idioma português – possuíam um tratamento diferenciado em relação ao negro africano, mas eram inferiores aos mulatos – isso tudo influenciava na ordem ocupacional.

As diferenças raciais, manifestas, sobretudo, pela cor da pele, contribuíam para agravar as discriminações sociais, reforçando as barreiras de classe. A

elevação social de indivíduos de origem negra só era assentada nos de pele mais clara, ficando excluído o negro ou mulato escuro. Essa situação, no entanto, ainda está presente. De acordo com Schwartz (1999, p. 42):

essa distribuição racial de poder, estabelecida séculos atrás pelo choque de armas, é mantida por um sistema de valores de cor que permite a uma elite governante definir a elegibilidade ao poder e o privilégio à sua própria imagem. Esses valores de cor são expressos em um aglomerado de ideias criadoras de distância, que atribuem características ao negro que antes eram apegadas a escravos.

O indígena, segundo Caio Prado Jr. (1983, p. 275-276), sofreu menos que o negro, recebendo tratamento mais brando pelo estatuto dos indígenas, bem como “educação jesuítica”. O negro foi tratado com descaso, não tendo recebido a mesma formação moral e intelectual dos indígenas. A escravidão é a relação humana mais desequilibrada e injusta que existe. As condições de vida dos escravos eram precárias, subumanas, sob um regime de extrema exploração, resultando numa expectativa de vida inferior à dos homens livres e numa alta taxa de mortalidade, o que era suprido por novas importações.

A ordem colonial é uma organização social estamental, assentada no patrimonialismo político-econômico, que se reverbera em formas político-sociais autoritárias, e no patriarcalismo, legitimadores das desigualdades sociais. Na versão brasileira do patrimonialismo, ocorre a privatização de parcelas do Estado a determinados grupos (as elites conservadoras) – o que provoca um distanciamento daquele em relação ao restante do corpo social –, constituindo o que Faoro (2001, p. 878) denomina como integrando o “estrato privilegiado”, relegando as demais parcelas da sociedade à subalternidade e à ausência de participação na vida política. Obstruiu-se a consolidação do Estado e reforçou-se a cultura da oligarquia, ferindo o princípio da igualdade, segundo o qual todos são iguais perante a lei, possuindo os mesmos direitos e deveres.

De acordo com Caio Prado Jr. (1983, p. 287-288), o patriarcalismo encontra suas raízes em Portugal, mas é no Brasil que ele se particulariza, em decorrência do nosso regime econômico. A autoridade pública é fraca, dependente da autoridade e prestígio do proprietário rural. Todos dependem dele, desde os escravos, até os trabalhadores livres ou agregados, cuja liberdade, na verdade, é relativa. O mesmo senhor rural, detentor do monopólio do mando e da força, controlador do

aparelho estatal, é o que ampara, contraditoriamente, o homem livre de todos esses controles.

Devido a essa dependência dos homens livres em relação aos senhores proprietários é que Louis Couty (1881, p. 87) vai dizer que “a situação funcional dessa população pode se resumir em uma palavra: o Brasil não tem povo”. Teresa Sales (1992, p. 23-24) assinala que, a respeito dessa fala irão surgir, então, propostas de solução baseadas na criação de uma classe média rural como pilar social para a constituição do povo brasileiro. Esse debate gerou, no entanto, durante vários momentos da história do País, proposições contra a reforma agrária.

O grande proprietário, desse modo, conforme Caio Prado Jr (1983, p. 289) por estar no centro da vida social da colônia, se aristocratiza, tendo vista que concentra riquezas, poder e autoridade, formando, portanto, uma classe privilegiada.

Sobre esse aspecto, Engerman e Sokoloff (2002, p.17-18) predicam que:

em sociedades que começaram com extrema desigualdade, as elites foram mais capazes de estabelecer uma estrutura básica que lhes assegurou porções desproporcionais do poder político e usar essa influência para estabelecer regras, leis e outras políticas governamentais (...) contribuindo para a persistência do alto grau da desigualdade.

O “homem cordial”, termo cunhado por Sérgio Buarque de Holanda (1995) para referir-se ao homem brasileiro, representa a mentalidade histórica de indistinção entre o Estado e a instituição familiar, sendo aquele visto como uma extensão desta, devendo atuar, portanto, conforme os interesses particulares das classes dominantes. O “homem cordial” é aquele que repousa suas raízes na esfera da intimidade, do familiar e do privado, no lugar da distância e da polidez, não sendo muito afeito aos rituais.

Maria José Rezende (2005) ensina que a população brasileira, desde o início da colonização do País, passou por vários tipos de privação, decorrentes do processo sociopolítico, assentado em práticas sociais violentas por parte das elites dominantes. As massas eram alijadas da cidadania – não detinham qualquer participação política -, fadadas à miséria e ao analfabetismo. Tudo isso, segundo a mencionada autora, corroborou para a criação de uma mentalidade de naturalização das desigualdades sociais, negligenciando a pobreza e a concentração de renda.

De acordo com Jeni Vaitsman (2002, p. 38) a característica fulcral da

modernidade é a institucionalização do universalismo – e da igualdade – como princípio organizador da esfera pública, existindo, em nossa sociedade, duas formas de particularismo nessa esfera: o particularismo das diferenças e o das relações pessoais. Segundo ela, essas duas formas de particularismo

se reforçam e articulam em diversas arenas e situações, na produção e reprodução de desigualdades sociais e simbólicas. (...) O particularismo das diferenças produz exclusão social e simbólica, dificultando os sentimentos de pertencimento e interdependência social, necessários para a efetiva institucionalização do universalismo na esfera pública.

Assevera, ainda, a autora (2002, p. 39) que o dilema entre igualdade/universalismo e hierarquia/particularismo está no cerne da cultura brasileira e de nossas instituições, capaz de esclarecer muitos dos padrões de relações entre Estado e sociedade, como porque determinados indivíduos “bem relacionados” levam vantagens em relação aos demais em se tratando do acesso a direitos que são universais. Elisa Reis (2000), nessa toada, assinala que, para romper as barreiras do particularismo, rumo ao universalismo, é necessário um sentimento de pertencimento. Esse sentimento, todavia, não é consolidado devido às desigualdades sociais.

Teresa Sales (1992), nesse sentido, desenvolve o termo “fetiche da igualdade”, amparando-se nos conceitos de “democracia racial” de Gilberto Freyre e do “homem cordial” de Sérgio Buarque de Holanda, para referir-se aos fatores mediadores das relações de classe, que ajudam a dar uma aparência de encurtamento das distâncias sociais, de modo a evitar o conflito. Os governos populistas irão se estear nessa ideia do “fetiche da igualdade”, para maquiagem as discrepâncias de classe existentes em nossa sociedade, levando-se à falsa percepção de que todos são iguais – quando as diferenças de tratamento e acesso a bens e serviços são notórias –, evitando-se, assim, o conflito.

Tratando-se o presente capítulo de abordar apenas as raízes históricas que levaram o Brasil a ser singularizado por suas desigualdades sociais, cingir-se-á entre o período colonial até o período da ditadura civil/militar de 1964 a 1985, por trazerem os fatos históricos imprescindíveis à compreensão de como o País alçou esta realidade. O período compreendido entre os anos 1980 - que marca a transição democrática - até a presente data será abordado no capítulo 4, quando serão debatidas as falhas das políticas públicas, que não conseguem cumprir as

promessas da Constituição Brasileira de 1988. Concerne a um período que não remete às raízes do problema, mas do compromisso – pelo menos formal – de solucioná-lo.

2.1.1 A herança da colonização do Brasil: exclusão social e racial e concentração fundiária

Como já explanado na introdução deste capítulo, o modo como o Brasil foi colonizado abriu o caminho para a instalação da desigualdade social no País: reintroduziu-se aqui o instituto da escravidão, já extinto no mundo moderno, dando azo ao preconceito racial e relegando os ex-escravos e seus descendentes à própria sorte, mesmo após a Lei Áurea; e legitimou-se a concentração fundiária, inviabilizando o acesso à terra por parte da grande massa da população.

O período colonial ficou marcado pela existência das oligarquias rurais - detentoras do poder político e econômico - e pela escravidão. Durante esse período, o “homem livre”, “não proprietário” permaneceu numa espécie de “limbo”, pois vivia à margem da sociedade, sem emprego e sem ocupação, já que a escravidão não possibilitava a abertura de um mercado de trabalho, por servir-se, exclusivamente, da mão de obra escrava. A escravidão, contudo, não era a única responsável pela miserabilidade da massa da população, era, antes, apenas um de seus aspectos. Segundo Joaquim Nabuco [1884], eram milhões de homens que se encontravam em condição intermediária, por não serem nem escravos, nem, tampouco, cidadãos. Tais homens eram vistos pela elite da época como preguiçosos e inaptos ao trabalho, sendo-lhes tolhido por elas o acesso à terra, enquanto os indígenas eram encarados como um óbice, como um grupo inferior, a quem não interessavam nem mesmo como escravos.

De acordo com Anete Brito Leal Ivo (2008, p.116), a ideologia colonial sempre amparou suas justificativas de constituição de grandes massas de “desocupados” em teorias que naturalizavam o processo de exclusão social como inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical, dentre outras “causas naturais” e inerentes a tais indivíduos e sociedades, teorias que se mantiveram até a década de 1930 e que só foram, formalmente, refutadas no pós-guerra.

A Independência, de fato, não se mostrou suficiente a promover a ruptura com o sistema colonial, prevalecendo as mesmas características de outrora, estando de um lado os grandes proprietários, e do outro a massa empobrecida da

população. A independência acabou com a subordinação do Brasil em relação a Portugal, mas não foi capaz de alterar a organização econômica e social vigentes, permanecendo a dependência econômica em relação à Inglaterra. Foi instituída a monarquia, preservando-se as características coloniais: a escravidão, o latifúndio e o poder aristocrático. De acordo com Werneck Vianna (1999), a independência em relação a Portugal não foi capaz de alterar o *status quo*. Ao contrário, a burguesia soube tirar proveito do moderno – uma economia capitalista assentada no trabalho livre – e do atraso – a preservação da velha política. É preciso, no entanto, fazer um parêntesis: esse trabalho livre só ocorreu após o emprego da mão de obra dos imigrantes europeus, a partir da Lei Eusébio de Queirós e da Lei Áurea.

Em 1824, foi outorgada pelo imperador a primeira Constituição do Brasil que, de acordo com a historiadora Keila Grinberg (2016, p.137),

não apresentava (...) critério racial que diferenciava os descendentes de africanos de qualquer outro cidadão brasileiro. Enquanto os libertos (alforriados que tinham obtido a liberdade) propriamente ditos não podiam ser eleitores, seus filhos e netos poderiam exercer os direitos de cidadania brasileira em toda sua plenitude, caso tivessem a renda e a propriedade exigidas.

Apesar da afirmação de igualdade, o exercício de direitos entre negros e brancos, pobres e ricos não era o mesmo. Não à toa Boxer (1963, p.38) denominou o Brasil como uma sociedade “multirracial, mas dominada pelos brancos”.

É certo que, conforme Anete Brito Leal Ivo (2008), a abolição da escravatura, em 1888, e a proclamação da República, em 1889, não foram capazes de romper com a estrutura oligárquica, até então vigente, deixando ao desamparo os ex-escravos, tendo em vista que, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos da América, não lhes foram fornecidos quaisquer recursos para que pudessem sobreviver dignamente.

Conforme análise de Antônio Ozaí da Silva (2010), no estudo *A representação do negro na política brasileira*

ao ex-escravo restou os trabalhos da rua e da casa, os trabalhos braçais e mal remunerados e que não exigiam qualificação educacional. Jogados à margem da sociedade, permaneceram marginalizados da política e excluídos da organização formal dos operários.

A abolição do trabalho escravo se fez substituir por outro que não alterou o

status do trabalhador e da massa da população, que continuou em condições precárias. A aprovação da Lei Eusébio de Queirós, em 1850, extinguindo o tráfico negreiro, foi apenas um prelúdio de que “tudo mudaria para que tudo permanecesse igual”. Muitos ex-escravos se mudaram para as cidades em busca de uma vida digna, já que nas áreas rurais o tratamento costumava a ser o mesmo. No entanto, havia o preconceito racial - caracterizando uma situação de exclusão ou de inclusão precária –, preferindo-se empregar nas fábricas os imigrantes europeus, entendidos como raça superior. De acordo com Walter Fraga (2018, p. 674)

a Lei Áurea não foi só curta em seu texto, como não compensou os ex-escravizados por seu passado de privações. Por isso, num contexto que prometia muita liberdade e inclusão, o que se viu foram novas exclusões sociais, cujas consequências estão ainda presentes no racismo estrutural existente no país.

A abolição da escravidão ocorreu não por bondade da Princesa Isabel, nem, tampouco, reparou o negro pela violação de sua integridade e serviços prestados. A efervescência do capitalismo no País apenas acirrou a desigualdade racial e socioeconômica, alijando o negro dos bens produzidos por esse sistema econômico, e relegando-o à periferia dos grandes centros urbanos.

Sustenta Jeni Vaitsman (2002, p. 42) que as desigualdades sociais se concebem através das diferenças “identitárias” e culturais, pois o simbólico é constitutivo do social. Segundo ela,

no caso brasileiro, o processo de negação de dignidade humana aos ex-escravos – e que se reproduziu para os seus descendentes, além da imensa legião de outros não-incorporados rurais e urbanos -, contribuiu para pavimentar todo um conjunto de práticas, autodefinições e representações sociais, legitimando, no plano simbólico – isto é, dos valores e das representações sociais -, o processo de exclusão das representações sociais -, o processo de exclusão das instituições centrais das sociedades modernas – o Estado e o mercado.

O Brasil foi o último país da América Latina a abolir a escravidão e, mesmo após mais de 130 anos da Lei Áurea, a Constituição Brasileira de 1988 propiciou ao negro apenas direitos formais, sendo-lhe tolhido, na prática, o amplo acesso aos direitos sociais, permanecendo alvo da discriminação pela cor – com um racismo velado, cordial e, portanto, mais difícil de ser combatido –, pela cultura, pelas práticas religiosas, pela pobreza e devido à ausência de representação

política. Segundo dados do IBGE, divulgados em 2019, 75% das pessoas em situação de pobreza é composto por negros (pretos e pardos), mesmo sendo a maioria da população brasileira (54,9%). Além disso, a título de exemplo, as mulheres negras, recebem salários, em média, inferior à metade do de um homem branco, ainda que exerça funções iguais ou similares. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019 informa que 66,7% da população carcerária é negra. Tais fatos impedem a ascensão do negro à condição de cidadão, fazendo com que se sinta marginalizado, não representado na sociedade.

Em 1822, assinalam Ângela Rama, Gislane Azavedo, Isabela Gorgatti, Leandro Calbente e Reinaldo Seriacopi (2020), foi extinto o regime das sesmarias – conhecidas como lotes de terras doados a militares e altos burocratas da Corte portuguesa que quisessem dar início ao processo de colonização – e, somente em 1850, foi instituída a Lei de Terras, que iria regular o acesso à terra. Esse lapso temporal permitiu a atuação de posseiros na apropriação ilegal, com base no poder pessoal, de grandes extensões de terras. A referida lei estabeleceu que todas as terras inexploradas – terras devolutas – pertenceriam ao Estado, só podendo ser adquiridas através de compra. Foram estabelecidas dimensões mínimas para os lotes a ser comprados, proibida a venda a prazo e determinado que os imigrantes sópoderiam adquirir terras após dois anos de residência no País. Desse modo, privilegiou-se os grandes proprietários, impedindo-se a formação de uma camada social de pequenos proprietários dedicados à agricultura familiar.

A Lei de Terras serviu, também, segundo os autores, para impossibilitar o acesso do negro às terras devolutas, já que não possuía renda – a abolição da escravidão forneceu-lhe a liberdade, mas não condições de acesso a uma vida digna. O mesmo não ocorreu com os imigrantes europeus, que substituíram o trabalho escravo. Apesar de terem passado por situações difíceis no Brasil, alguns conseguiram adquirir terras e o próprio negócio.

Escrevem Alfredo Boulos Júnior, Edilson Adão e Laércio Furquim Jr. (2020, p.114) que, de acordo com a Lei de Terras, para a regularização de propriedades não documentadas, os posseiros deveriam registrar suas terras em cartórios localizados nas cidades. No entanto, as cidades eram de difícil acesso para a população rural e muitos não possuíam recursos para pagar a taxa de registro e oficializar sua propriedade, fazendo com que o Estado não reconhecesse a propriedade de suas terras.

Em 15 de novembro de 1889, instaurou-se a República. A Constituição de 1891 instituiu o regime republicano e estabeleceu o voto censitário, como um direito de homens maiores de 21 anos, excetuando-se mendigos, padres, soldados e analfabetos. Contudo, de acordo com Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.38), as primeiras décadas após a proclamação da República se caracterizaram por fraudes eleitorais, pelo coronelismo e o voto do cabresto, pela política do café com leite e o domínio das oligarquias rurais, bem longe de uma sociedade democrática.

De acordo com Victor Nunes Leal (2012), o estado de compromisso, que vigorou durante toda a Primeira República, consistia na troca de favores entre o poder público e os proprietários de terras. A concessão de favores aos coronéis, através do estado de compromisso, implicava a sujeição de grande parte da população a entregar seu poder de voto. Essa sujeição, que se encontrava na base da cidadania concedida, tinha sua gênese no monopólio do mando. Tratava-se de uma nova forma de manifestação do poder privado, ainda amparada na grande propriedade. Conforme Teresa Sales (1992) iremos encontrar esse compromisso coronelista, revestido de novas formas, e com novos atores, para além da Primeira República, mesmo fora do domínio territorial. Para a autora (1992), a pobreza do brasileiro não está relacionada apenas às suas condições econômicas, mas, também, à sua submissão política e social, e está por trás disso o compromisso coronelista.

Durante a República Velha, ocorreram alguns conflitos, como a Guerra de Canudos, na Bahia, e a Guerra de Contestado, no Sul do Brasil, em decorrência de disputas pelo direito ao acesso à terra, por parte de camadas populares.

Segundo estudo realizado pela Oxfam Brasil – organização cujo principal objetivo é o estudo das desigualdades sociais- , em 2016, divulgado pelo G1, o Brasil é o quinto país do mundo em termos de concentração fundiária – atrás apenas do Paraguai, Chile, Venezuela e Colômbia –, dificultando a permanência de trabalhadores no campo, já que muitas famílias ficam sem acesso à terra para produzir e sobreviver. Apesar dessa situação remontar ao período colonial, poucas medidas, até hoje, foram tomadas a fim de reverter esse cenário.

A reforma agrária é garantida pela Constituição de 1988 e não se reduz à distribuição de terras. Deve atender aos princípios da justiça social, do desenvolvimento rural sustentável, do aumento de produção etc, fazendo-se

necessário que sejam garantidos aos agricultores o acesso à infraestrutura – energia elétrica, água, estradas etc. -, ao crédito rural e à assistência técnica.

Como se verificam propriedades que não cumprem com a sua função social, - sendo, portanto, passíveis de desapropriação – acabam surgindo os movimentos sociais do campo, sendo o mais expressivo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A partir da década de 1950, assinalam Ângela Rama, Gislane Azavedo, Isabela Gorgatti, Leandro Calbente e Reinaldo Seriacopi (2020, p.140), ganhou destaque a atuação das Ligas Camponesas, no Nordeste – depois se expandiram para outras regiões –, quando se tornou mais acentuada a mecanização da produção, substituindo o trabalho humano. Essas organizações reivindicavam a distribuição de terras e a necessidade de reformas sociais, tendo sofrido fortes repressões durante a ditadura civil-militar (1964-1985).

Desde a segunda metade da década de 1990, observam os referidos autores (2020, p.137), vêm sendo realizados assentamentos das famílias sem terras, que são lotes de terras, instalados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos quais os trabalhadores rurais sem acesso à terra passam a morar e a produzir, utilizando-se, exclusivamente, de mão de obra familiar. No entanto, a partir de 2013, o número de assentamentos vem diminuindo, com extinção, em 2020, de alguns programas de incentivo aos assentados, como aqueles destinados a repassar tecnologia e conhecimento aos trabalhadores e garantir a alfabetização dos adultos.

A Constituição brasileira, também, garante aos povos indígenas o direito originário à terra, ou seja, um direito anterior à própria criação do Estado brasileiro - por terem sido os primeiros ocupantes do atual território do Brasil -, independentemente de reconhecimento formal. No entanto, o prazo constitucionalmente estabelecido – 5 de outubro de 1993 – para a delimitação e a demarcação dessas terras não foi respeitado. Da mesma forma, a Constituição de 1988, no art.68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), assegura aos quilombolas a propriedade de seus territórios. A certificação dessas terras foi regulamentada pelo Decreto nº 4.887/2003. Entretanto, persiste a luta de muitas comunidades para obter a certificação de suas terras.

2.1.2 A modernização tardia

O Segundo Reinado (1840-1889) destacou-se pelo favorecimento dos interesses das elites, preservando-se a organização socioeconômica do período colonial. No entanto, a segunda metade do século XIX foi marcada pelo advento de novos atores sociais, devido ao processo de industrialização e urbanização, bem como a substituição da mão de obra escrava pela dos imigrantes.

De acordo com Florestan Fernandes (2006, p. 239), o desenvolvimento capitalista se traduz numa “Revolução Burguesa”, representando um “conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial”. Nos países subdesenvolvidos irá se desenvolver de modo heterônomo em relação às classes dominantes, de forma análoga à “dominação imperialista externa”.

No Brasil, segundo o autor (2006, p. 263-264), o capitalismo se desenvolveu em três fases distintas, e sem similaridade ao que ocorreu nos países desenvolvidos. A primeira fase, denominada “mercado capitalista especificamente moderno”, marca a transição neocolonial, vigorando até meados do século XIX, com a crise da escravidão. Na segunda fase, ocorre a expansão do “capitalismo competitivo”, caracterizado pelo estabelecimento da economia urbano-comercial e a primeira transição industrial – vigorou entre 1860 e meados de 1950. Na terceira fase, por sua vez, verifica-se a “irrupção do capitalismo monopolista”, com o aparecimento das grandes corporações estrangeiras, estatais ou mistas – apontando a partir do final da década de 1950, se estruturando a partir do Golpe Civil Militar de 1964.

Conforme Florestan Fernandes (2006), o desenvolvimento tardio do capitalismo brasileiro se deu em decorrência da escravidão - o Brasil não sai, a partir de 1890, de uma sociedade feudal rumo ao capitalismo (como ocorreu na Europa e no Japão), mas de uma sociedade escravagista para uma sociedade capitalista - e atraso do sistema socioeconômico – oriundo do déficit educacional, industrialização deficiente e desenvolvimento tecnológico retardado -, servindo o Estado como instrumento de classe. No mesmo sentido, assevera Farias (2001, p. 233) que o Estado brasileiro, após a década de 1930, serviu de instrumento aos interesses do capital internacional hegemônico.

Interessante é a análise de Emir Sader (1990, p.3):

Sáímos da Colônia não para a República, mas para uma Monarquia umbilicalmente ligada à velha potência colonial. Conviveram nela o liberalismo e a exploração do trabalho escravo – a negação mais evidente de qualquer forma de pensamento liberal, ao evidenciar a desigualdade formal entre os homens. (...) A República só nos chegou quase sete décadas depois da independência, mediada por todo o período monárquico, que abrandou os efeitos da transição, até que uma República oligárquica desse continuidade à hegemonia dos exportadores e dos produtores de café sob outra forma política.

A burguesia industrial nacional se constituiu, rapidamente, através da importação de tecnologia dos países desenvolvidos, como Inglaterra e Alemanha. No entanto, é essa dependência tecnológica do exterior – já que a burguesia em formação não desenvolve a própria tecnologia – que irá inviabilizar o próprio processo de industrialização no País. A classe burguesa irá enxergar o desenvolvimento da tecnologia nacional como um fator de encarecimento da produção, devido ao reduzido mercado interno, formado a partir da desagregação do escravismo, e, em determinados momentos históricos, irá se opor ao projeto de industrialização.

Não houve, de fato, um conflito de interesses entre a burguesia brasileira e as corporações transnacionais. No entanto, a industrialização tardia do País – com dois séculos de atraso – obstruiu a consolidação das empresas nacionais, que dependiam de tecnologia fornecida no exterior, e, via de consequência, conforme Cardoso (1977), a constituição de um capitalismo autônomo no Brasil.

De acordo com Maria da Conceição Tavares (2020, p. 211), a “revolução burguesa” não viabilizou a transição para uma “ordem competitiva”, preservando um pacto de dominação social entre os latifundiários, o Estado e os mais abastados. Politicamente, o País intercalou-se entre uma ordem liberal oligárquica e um Estado autoritário intervencionista.

Analisa a autora (2020, p. 212), ainda, que o pacto entre os agentes financeiros internacionais e as burocracias do dinheiro nacional foi o que possibilitou a formação de uma elite nacional “cosmopolita”, bem como do caráter mais ou menos dependente, ou associado, da burguesia brasileira com o capitalismo financeiro internacional. O desequilíbrio entre as relações financeiras, desse modo, traduz-se no endividamento público externo, que leva a uma contínua compressão das finanças públicas. Essas relações de dependência financeira externa levam à

depreciação da moeda brasileira, fragilizando parte da burguesia e prejudicando as condições de vida da população.

Farias (2001b) destaca a dificuldade de se conceber um Estado representativo burguês moderno em um país como o Brasil, caracterizado pelo processo tardio de industrialização. Tal fato é evidenciado pelos governos desenvolvimentistas que se sucederam após a segunda metade da década de 1950, que se pautaram não somente por padrões nacionalistas, mas, também, pela questão do acúmulo do capital, bem como de defesa, manutenção e justificação da iniciativa privada. Sobressaem-se, nesse contexto, os capitais privados dos países imperialistas, sobretudo dos Estados Unidos da América, cuja dominação ampara-se na implantação de multinacionais nos países periféricos que, muitas vezes, açambarcam as empresas locais, a exemplo da privatização de empresas públicas, como a Vale e a Embratel etc.

O processo de formação do capitalismo brasileiro vai na contramão da implantação de uma sociedade que vise ao bem-estar social de todos. Na maior parte das sociedades periféricas, o modo como o capitalismo se desenvolve caracteriza-se pela desigualdade. Apenas uma pequena fração dos trabalhadores é empregada em atividades industriais, em regime assalariado, estando a grande maioria, por sua vez, alocada em outras formas produtivas. A marginalização dos trabalhadores do campo representava a dicotomia entre modernidade e arcaísmo presentes no capitalismo brasileiro. A ausência de regulamentação do trabalho agrícola, assim como o crescimento de um amplo setor informal urbano, denotavam a necessidade de supremacia do capital.

Pode-se dizer que o café foi um importante pontapé inicial para a transformação modernizante no Brasil, pois, além de marcar a passagem da escravidão para o emprego do trabalho livre, com os imigrantes europeus, é a partir do seu cultivo, voltado à exportação, que o governo irá começar a investir em infraestrutura. É importante, também, ressaltar que já nesse período o capital estrangeiro penetrava a economia brasileira, devido aos empréstimos tomados, sobretudo, com a Inglaterra.

Segundo Boris Fausto (2003) a introdução da economia cafeeira, no Brasil, voltada para a exportação, se deu no início do século XIX, utilizando-se do sistema *plantation*, com emprego inicial da mão de obra escrava. Em relação à ocupação das terras, as propriedades não possuíam limites definidos e muitas terras eram

inexploradas, podendo os títulos de propriedade, acaso existentes, ser passíveis de contestação, haja vista que, dentre outros fatores, uns se sobrepujam aos outros. Além disso, prevalecia a lei do mais forte, daquele que era capaz de permanecer na terra, desalojar posseiros sem poder aquisitivo, contratar advogados competentes, influenciar juízes, legalizando, assim, a posse de terras.

A economia cafeeira, segundo o autor (2003), dependia do mercado externo, haja vista que o mercado interno era insuficiente para absorver a produção em larga escala. Os EUA eram nosso principal comprador, sendo, também, exportado para a Alemanha, os Países Baixos e a Escandinávia. A Inglaterra, devido ao hábito de tomar chá não era uma grande consumidora do café brasileiro, mas era uma fonte de créditos e empréstimos para o País. Infelizmente, o Brasil não possuía receitas suficientes para honrar com os compromissos da dívida externa, nem arcar com as importações dos produtos ingleses.

Enuncia Boris Fausto (2003) que, devido à produção do café, houve um fortalecimento do Centro-Sul do País, com aparelhamento de portos, geração de empregos e novos mecanismos de créditos, que revolucionaram os transportes.

Durante o período da produção cafeeira, assinala o autor (2003), boa parte da expansão do tráfico de escravos foi consequência das necessidades da lavoura do café. Após a Independência, apesar da dependência em relação à Inglaterra, que pressionava pelo fim da escravidão, muitos temiam que o fim do tráfico levaria a sociedade brasileira ao caos. Os grupos dominantes eram adeptos à escravidão devido à falta de alternativa viável a esse tipo de trabalho, bem como à inexistência de rebeliões generalizadas de escravos.

Conforme Boris Fausto (2003), em 1826, o Brasil assinou um tratado com a Inglaterra, que entraria em vigor em março de 1827, devendo ter eficácia a partir de março de 1830, declarando ilegal o tráfico de escravos para o Brasil. Uma lei de 7 de novembro de 1831 visou pôr em prática o acordo, mas não logrou êxito. Em 1850, devido à pressão inglesa, foi aprovada a Lei Eusébio de Queirós, estabelecendo medidas de repressão ao tráfico negreiro no País. Os fazendeiros do Centro-Sul, com a Lei Eusébio de Queirós, recorreram à compra de escravos em regiões de decadência.

De acordo com Boris Fausto (2003), a Lei de Terras, como já dito no tópico anterior, foi aprovada duas semanas após a Lei Eusébio de Queirós, estabelecendo normas para legalizar a posse de terras e pressionar o registro das propriedades.

Deacordo com essa lei, era vedada a doação de terras públicas - como ocorrera com as antigas sesmarias -, só sendo passíveis de venda. O objetivo era evitar o acesso à terra pelos imigrantes, para que eles pudessem substituir a mão de obra escrava, não se tornando proprietários.

Segundo o referido autor, em 1850, tendo como referência o fim do tráfico negro, nasceu o primeiro Código Comercial brasileiro, que definiu os tipos de companhias que poderiam ser organizadas no País e regulou suas operações. A partir de então, ocorreu a liberação de capitais, que serviu para estimular as atividades de negócios e de especulação. Começaram a ocorrer, nas principais áreas do Brasil, mudanças no sentido de uma modernização capitalista, surgindo as primeiras tentativas para a criação de um mercado de trabalho, da terra e dos recursos disponíveis, sendo um exemplo de projeção nessa época o Barão de Mauá.

Consoante Boris Fausto (2003), fazia-se necessário modernizar o sistema de transportes do País, que era precário, a fim de facilitar a exportação. Para a construção de ferrovias, os privilégios concedidos pelo governo não eram o suficiente, recorrendo-se, muitas vezes, ao capital inglês, seja através de investimentos diretos ou de empréstimos.

O café, durante a República Velha, foi o principal produto de exportação brasileiro, do qual dependiam o crescimento e o emprego, nas áreas mais desenvolvidas do País. Era também o responsável pela maior parte das divisas necessárias para as importações e o atendimento dos compromissos no exterior, sobretudo o da dívida externa. Boris Fausto (2003) pontua que, no entanto, embora houvesse uma burguesia cafeeira bem articulada, o Presidente da República também deveria se direcionar para outros setores do Brasil, como, por exemplo, a estabilização das finanças e os acordos com os credores externos, ainda que tais políticas viessem a colidir com os interesses do setor cafeeiro.

Entre o final do século XIX até 1930, pontua Boris Fausto (2003), o Brasil continuou sendo um país predominantemente agrícola. No entanto, não se pode desconsiderar a produção agrícola voltada ao mercado interno, nem, tampouco, o desenvolvimento crescente da indústria.

O Estado de São Paulo, assinala o autor (2003), foi o precursor na questão do desenvolvimento capitalista, devido à diversificação agrícola, à urbanização e ao surto industrial, sendo o café o suporte da economia e a base inicial desse processo.

Tudo isso, pode-se dizer, deveu-se às contribuições trazidas pelos imigrantes.

Em meados do século XIX, conforme Boris Fausto (2003), o Brasil possuía poucas indústrias, e estas se destinavam à produção interna de tecidos de algodão de baixa qualidade, tendo como precursor o Estado da Bahia.

No Rio de Janeiro, segundo o autor (2003), com a decadência do setor cafeeiro, não se faziam mais inversões naquele setor, podendo os grandes bancos financiar outras atividades. Soma-se a isso a razoável abrangência do mercado consumidor, que não se limitava à cidade, mas, também, a toda região à sua volta.

Em São Paulo, assinala Boris Fausto (2003), embora a partir da década de 1870 já começasse a caminhar, o setor industrial só alavancou mesmo após a abolição da escravidão, impulsionado pelo setor cafeeiro e pela vinda dos imigrantes, tendo entre os investidores membros da burguesia cafeeira.

Apesar do relativo avanço na produção industrial, adverte Boris Fausto (2003), a indústria de base – cimento, ferro, aço, máquinas e equipamentos - era escassa, dependendo-se de importações. No entanto, a principal preocupação do Estado dirigia-se ao setor agroexportador, não tendo promovido, efetivamente, uma política de desenvolvimento industrial.

Desde a independência, conforme o autor (2003), o Brasil recorreu a empréstimos estrangeiros, destinados, na República, à manutenção do Estado, ao financiamento da infraestrutura de portos e ferrovias, à valorização do café ou mesmo cobrir a dívida externa. Em 1928, o Brasil era o país com a maior dívida externa da América Latina, com 44,2% do total, sendo que, em 1923, 22% da receita da exportação destinava-se a cobrir a dívida.

De acordo com Boris Fausto (2003), na Primeira República, o capital estrangeiro, apesar de não ter dominado a economia, se localizou em setores estratégicos, desempenhando um papel importante na implementação de uma estrutura básica de serviços e transportes, o que cooperou para a modernização do Brasil. Segundo o autor (2003, p. 294-295):

Os investidores estrangeiros tenderam a controlar as áreas de sua atuação e a desalojar os capitais nacionais. Levaram vantagens derivadas do vulto dos investimentos, tiveram advogados poderosos e olharam com desdém para um país atrasado. Seus métodos não foram, porém, diferentes dos da elite local.

Conforme Furtado (2003, p.112):

absorvido pela política de valorização do café e pelos problemas ligados ao serviço da dívida externa, o governo não pôde perceber que haviam criado no país, desde o começo do século XX, condições favoráveis a uma efetiva industrialização. É provável que a excessiva preeminência dos interesses cafeeiros na Primeira República seja responsável por essa miopia dos dirigentes do país. [...] Não resta dúvida, entretanto, de que esse atraso de um quarto de século na industrialização brasileira marcou definitivamente a história do País e está na base de grande parte dos problemas que hoje enfrenta.

Pode-se dizer, o declínio do sistema escravista – cuja economia é caracterizada pela estagnação e ausência de inovação técnica, além de ser predatório, em virtude da exploração dos recursos naturais de modo não sustentável – e, conseqüentemente, do poder oligárquico, já em meados do século XIX, implicou em importantes transformações políticas, econômicas e sociais no País, configurando-se na primeira etapa da Revolução política burguesa brasileira, fundando as bases para a implantação do capitalismo em *terrae brasilis*. A abolição da escravatura e a Proclamação da República marcam a transição de um Estado escravagista para um Estado burguês. Essa transição, no entanto, não trouxe ao País um desenvolvimento independente. O que ocorreu foi uma relação de subordinação e manutenção das condições de atraso, de modo a subjugar os países periféricos aos interesses dos países centrais.

De acordo com Florestan Fernandes (2006, p.242-243), “a transição para o século XX e todo o processo de industrialização que se desenrola até a década de 1930 fazem parte da evolução interna do ‘capitalismo competitivo’. O eixo dessa evolução, como se sabe, estava no esquema de exportação e importação, montado sob a égide da economia neocolonial”. No mesmo sentido, Cardoso e Faletto (2004, p. 87) sustentam que

a cristalização de uma situação social capitalista burguesa surge pela primeira vez de forma evidente dentro do sistema “agroexportador” quando cafeicultores de São Paulo começam a substituir a mão de obra escrava pela dos imigrantes depois de 1870.

Contudo, apenas no final da década de 1950, as atividades industriais passam a preponderar sobre as atividades agrícolas em relação ao PIB. Até 1929, a economia brasileira particularizava-se pela agroexportação, responsável pela acumulação de capital no País.

Ocorre que, com a crise de 1929, assinalam Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p. 39), o modelo agroexportador, bem como a estrutura política a ele correlata, viram-se enfraquecidos. A quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, afetou profundamente o Brasil, pois os Estados Unidos eram nosso maior importador de café - principal produto brasileiro voltado à exportação -, o que impulsionou a diversificação da produção agrícola no País e as inversões de capital para o mercado interno. Do mesmo modo, com a desvalorização da moeda e o encarecimento dos produtos importados, também foi possível desenvolver a indústria brasileira.

De acordo com Décio Azevedo Marques de Saes (2015), Revolução de 1930, que se seguiu, resultante das insurgências urbanas antioligárquicas e do colapso da “política do café com leite”, possibilitou que as classes sociais urbanas – representada pela média oficialidade do Exército (movimento tenentista) e intelectuais progressistas (como advogados, educadores e engenheiros) -, interessadas no projeto de modernização do País, tomassem o Estado como indutor da industrialização, a partir de investimentos em setores estratégicos da economia, visando integrar a população a uma sociedade do consumo, como já ocorria na Europa. Vislumbrava-se um novo intervencionismo estatal, voltado à industrialização, em contraposição ao intervencionismo mercantil que vigorou durante a Primeira República e serviu aos interesses do setor agroexportador.

Getúlio Vargas, então, assume a Presidência, permanecendo até 1945. Substituiu-se, conforme Cardoso e Faletto (2004), a antiga aliança oligárquico-capitalista por uma política centralista, que contribuiu para a emergência da burguesia industrial e mercantil, dando origem à distinção social entre a “nova classe média” em relação aos operários populares.

O governo de Vargas foi caracterizado, segundo Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p. 42), por uma política populista-nacionalista epaternalista, em que o governante se coloca como protetor dos cidadãos, ao mesmo tempo em que não admite o questionamento de sua autoridade. Nos regimes populistas da América Latina, alicerçava-se a política em uma grande mobilização social, cujo preceito era a integração das classes populares, excluindo-se a ideia de luta de classes. Incentivava-se a industrialização, via intervenção estatal, com base em uma ideologia nacionalista, associada à personificação de um grande líder.

Conforme os autores supracitados (2020, p. 40), como o setor agroexportador era contrário às políticas destinadas ao desenvolvimento da industrialização no País, e a burguesia industrial se mostrava apreensiva, era necessário que o governo mantivesse o apoio de sua base social, antecipando-se às reivindicações populares. Sendo assim, em 16 de julho de 1934, foi promulgada uma nova Constituição, incluindo importantes leis trabalhistas, como a Justiça do Trabalho, jornada de trabalho de oito horas por dia, salário mínimo, repouso semanal remunerado, indenização por demissão sem justa causa etc.; bem como o direito ao voto secreto para homens e mulheres maiores de 18 anos. Com a convocação de novas eleições, Getúlio saiu vitorioso e, em 1937, antes do término de seu mandato, deu um golpe de Estado, sobre o pretexto de uma ameaça comunista.

Vargas criou uma aliança desenvolvimentista, visando conciliar os interesses da burguesia e das classes populares urbanas, sem, contudo, prejudicar os setores do agronegócio voltados à exportação. Além disso, foi adotada uma política de substituição de importações, inspirada no modelo elaborado pela CEPAL, de viés protecionista, tendo em vista a acumulação interna pública e privada.

Fernando Henrique Cardoso e Faletto (2004) escrevem que a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina – formava a escola estruturalista, e propunha o emprego do Estado como instrumento de planejamento e de promoção da aceleração da acumulação de capitais, visando o desenvolvimento econômico. A corrente contraposta, por sua vez, pregava, fosse pela via socialista ou nacionalista, o rompimento com “a dependência colonial ou de submissão ao imperialismo”. Esses autores defendiam a possibilidade do desenvolvimento industrial dos países periféricos a partir de investimentos estrangeiros, como sócios com menor participação do capital internacional.

Com o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, conforme Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020), tornou-se mais difícil a importação de produtos industrializados, exigindo a sua produção no País, o que levou o governo a promover a implantação de novas fábricas e a ampliação das já existentes. Foram criadas grandes empresas estatais de indústria de base, indispensáveis ao desenvolvimento dos demais setores industriais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda – RJ, e a Companhia Vale do Rio Doce, em Itabira – MG, para a extração e processamento de minérios.

De acordo com Kurz (2004), a intervenção estatal na economia foi

imprescindível para o processo de industrialização no País, fundando-se empresas estatais, com vistas a conceber a infraestrutura necessária para a expansão industrial, o que contribuiu para o remodelamento do aparelho do Estado. A industrialização pôde se desenvolver, também, graças aos empréstimos junto aos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), reposicionando o Brasil na Divisão Internacional do Trabalho. O planejamento econômico, no entanto, não era visto como um limitador do processo de acumulação, fundando-se no livre-mercado.

O general Eurico Gaspar Dutra, conforme Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020), saiu vitorioso nas eleições presidenciais de 1945, ficando sua política marcada, no início, pelo alinhamento com os EUA, e com economia de cunho liberal, devido ao saldo positivo de exportações do Brasil na Segunda Guerra.

Em 1950, de acordo com os autores supracitados, Getúlio retorna ao cenário político, sagrando-se vitorioso nas eleições presidenciais. No entanto, seu governo encontrou dificuldades para conter a crescente inflação, obrigando-o a tomar medidas impopulares.

O governo de Juscelino Kubitschek, segundo Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.47), foi caracterizado pela estabilidade política e econômica. No plano econômico, suas metas abrangiam cinco grandes áreas – energia, transportes, educação, alimentação, indústrias de base -, tendo ocorrido, sob seu governo, uma grande expansão da indústria automobilística, das usinas hidrelétricas, de rodovias, da produção de aço e da construção naval. Ocorreu uma política nacional-desenvolvimentista, aberta ao capital estrangeiro, em que o controle da indústria de base e da produção de energia ficava sob as mãos do Estado.

A esquerda enxergava o nacional-desenvolvimentismo como uma via para implantação do socialismo no Brasil. O projeto nacional-desenvolvimentista visava à urbanização e industrialização do País, utilizando-se do capital nacional, objetivando reduzir as desigualdades sociais, bem como maior autonomia para deliberar a respeito de questões econômicas e políticas. De acordo com Otávio Ianni (1986), essa visão baseava-se em três aspectos: na possibilidade de uma progressiva estatização/nacionalização da economia, que resultasse na socialização

dos meios fundamentais de produção; no enfrentamento das oligarquias latifundiárias; e na cessação da sujeição em relação ao imperialismo do centro capitalista, sobretudo no que tange aos Estados Unidos da América.

Principalmente a partir da década de 1950, a adesão da burguesia ao nacional-desenvolvimentismo foi abalada. Como o objetivo da intervenção estatal seria a manutenção das condições de acumulação do capital pela burguesia brasileira associada ao capital estrangeiro, era contraditória a associação nacionalismo/intervencionismo. Nesse cenário, passou-se a defender uma ampla abertura ao capital estrangeiro, a partir de um “projeto desenvolvimentista associado”, como denominou Otávio Ianni (1986).

A fase denominada por Florestan Fernandes (2006) de “irrupção do capitalismo monopolista” é designada por Cardoso e Faletto (2004) como “internacionalização do mercado”, e caracterizam o “novo caráter da dependência” das economias dos países subdesenvolvidos em relação aos países desenvolvidos. De acordo com os últimos autores (2004), nessa etapa, são realizados investimentos industriais diretos por estes países naqueles. Até meados dos anos 1950, os países desenvolvidos enxergavam os países periféricos como mercado de consumo para os produtos industrializados produzidos no centro, não como campo para investimentos diretos em indústria. Desse modo, a burguesia industrial que irá se desenvolver em função de um mercado interno minguado no Brasil não será a estrangeira. Essa parcela da burguesia, pode-se dizer, é típica de uma burguesia interna, visto que não se caracteriza como uma burguesia nacional – por não induzir o desenvolvimento capitalista no País -, nem associada – já que não se subjeta aos interesses do capital internacional. A burguesia industrial associada – que marca a passagem do “capitalismo dependente” para o “capitalismo monopolista” - só irá despontar-se a partir da segunda metade da década de 1950, quando passa a ser viável para o capital internacional investir diretamente no setor industrial. Com essa abertura do mercado interno ao controle externo, desencadeou-se o processo de endividamento público.

Conforme Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.48), apesar dos resultados positivos do desenvolvimento econômico no governo de Juscelino, ocorreu um déficit orçamentário federal, cuja proposta de plano estabilizador acabou não se efetivando, devido aos acordos previstos com o FMI. Outro problema era a desigualdade regional, privilegiando o Sudeste, que não foi

solucionado com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

No governo de Jânio Quadros, enunciam os autores supracitados (2020, p.48), o maior problema, no setor econômico, era o déficit orçamentário, impondo medidas de desvalorização cambial, redução de gastos públicos e de subsídios para importação de trigo e petróleo. Por um lado, tais medidas ocasionaram um aumento no custo de vida para a população, mas tiveram repercussões positivas junto aos credores internacionais, facilitando a renegociação das dívidas.

O crescimento econômico, ocorrido entre os anos 1930 e início da década de 1960, não foi seguido pelo equilíbrio social e pela estabilidade política. Os centros urbanos eram incapazes de absorver o grande contingente populacional fugido do campo, em virtude da estrutura rural arcaica, que impedia o acesso democrático à terra.

Pontua, nesse sentido, Anete Brito Leal Ivo (2008, p.124):

A modernidade brasileira, baseada no projeto urbano-industrial dos anos 50 e 60, nucleada na perspectiva do “desenvolvimento”, sempre esteve marcada, no entanto, pela reprodução das desigualdades socioeconômicas, geradas, inclusive, por formas institucionais excludentes e que se expressa na persistência de uma imensa massa de trabalhadores fora das relações assalariadas, em condições de pobreza e miséria extremadas, mesmo num contexto de crescimento econômico do país. Daí a concepção da “modernização conservadora”, usada especialmente nos estudos agrários dos anos 70 e 80, que reconhecem progresso técnico e o crescimento econômico sem alteração qualitativa das relações sociais e da distribuição de poder, bens e capacidades.

Devido à grande desigualdade social no País, entre agosto de 1961 e março de 1964, houve uma intensa mobilização das classes mais subalternas, que pleiteavam reformas econômico-sociais, visando à modernização e democratização – através da participação popular – da sociedade brasileira. Nesse sentido, em 1963, João Goulart, que havia assumido após a renúncia de Jânio Quadros, tinha como projeto uma série de reformas de base, visando à superação das desigualdades sociais. No pacote, incluíam a reforma agrária, para democratizar o uso da terra; reforma educacional, no combate ao analfabetismo e valorização do magistério; reforma fiscal, visando aumentar a arrecadação e limitar as remessas de lucros ao exterior, de modo a restringir o acúmulo de capital

por parte da burguesia monopolista brasileira e seus sócios internacionais; reforma eleitoral, propondo o direito de voto aos analfabetos e militares de baixa patente; reforma urbana, permitindo a locatários a possibilidade de comprar os imóveis nos quais viviam; reforma bancária, com o fito de aumentar as linhas de crédito aos produtores. Todavia, essas reformas não agradavam à elite dominante e, em 01 de abril de 1964 o então presidente foi deposto, instaurando-se o regime militar, que romperá com a política populista, e passará a governar à base do autoritarismo e da força, intimidando, até mesmo, as classes dominantes - o que Netto (1994) designou como “autocracia burguesa com tutela militar” -, dando, porém, continuidade à política de industrialização.

De acordo com Emir Sader (1990, p.5)

a instauração da ditadura militar pelo golpe de 1964 foi um momento de ruptura política, embora sua essência conservadora, restauradora, estivesse camuflada pela ideologia liberal, para buscar esconder os reais objetivos com que se instaurava o novo regime e para conseguir mobilizar amplos setores das classes médias. Foi um período especial na história brasileira, entre outras razões porque sua natureza de ditadura de classe, das elites minoritárias no poder, foi ficando transparente para amplos setores do país.

Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.50) escrevem que o regime militar adotou uma política econômica neoliberal, com abertura ao capital estrangeiro. Os empréstimos no exterior propiciaram a construção de obras de infraestrutura – estradas, hidrelétricas, refinarias de petróleo, etc. Também houve fomento à instalação de empresas estrangeiras no País, que dominavam avançadas técnicas de produção, através de incentivos fiscais, mão de obra barata e recursos naturais em abundância.

À industrialização seguiu-se um conflito social político-ideológico, tendo como peça fundamental o proletariado urbano. Uma das estratégias de controle social implementadas pela burguesia industrial, em meio à repressão – marcada pela restrição de direitos civis e políticos -, foi ampliar os direitos sociais para os profissionais que se mostrassem mais convenientes ao processo de industrialização, situação denominada pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (1979) de “cidadania regulada”. A concessão de direitos sociais a esses trabalhadores visava evitar a sua insurgência contra o sistema. No entanto, o processo de industrialização no País formou um contingente de exército de

reserva.

De acordo com Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.50 e 51), o primeiro presidente sob o regime militar foi o general Humberto de Alencar Castelo Branco, adotando, no plano econômico, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Previa-se, a fim de restituir as finanças públicas, o achatamento dos salários, o fim dos subsídios ao trigo e ao petróleo e o aumento da arrecadação de impostos. Apesar de ter conseguido reduzir o déficit público, isso se deu às custas do sacrifício dos trabalhadores, que tiveram perdas salariais e ainda eram prejudicados com o aumento dos preços, com um rígido controle estatal das reivindicações trabalhistas e manifestações políticas de esquerda. Reinavam o desemprego, as dificuldades de acesso à moradia, à assistência médica e à educação.

O governo do general Artur da Costa e Silva, segundo os autores supracitados (2020, p. 53), foi marcado pelo chamado “milagre econômico brasileiro”, devido a um crescimento significativo do PIB brasileiro, que se prolongaria até 1973, cuja consequência foi um impacto social atarrador. O crescimento econômico não trouxe um aumento expressivo dos níveis salariais.

De acordo com José Murilo de Carvalho (2018, p.172-173):

O sentido do “milagre econômico” foi posteriormente desmistificado por análises de especialistas que mostraram seus pontos negativos. Houve, sem dúvida, um crescimento rápido, mas ele beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população. A consequência foi que, ao final, as desigualdades tinham crescido ao invés de diminuir. Alguns poucos dados demonstram esse ponto com clareza. Em 1960, os 20% mais pobres da população economicamente ativa ganhavam 3,9% da renda nacional. Em 1980, sua participação caíra para 2,8%. Em contraste, em 1960, os 10% mais ricos ganhavam 39,6% da renda, ao passo que em 1980 sua participação subira para 50,9%. Se subirmos na escala de renda, cresce a desigualdade. O 1% mais rico ganhava 11,9% da renda total em 1960; em 1980 sua participação era de 16,9%. Se os pobres não ficaram muito mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos.

O autor (2018, p.173) ressalta, contudo, que essa desigualdade não era perceptível à época, posto que a velocidade com que se expandiu a economia provocou alterações tanto na demografia – com o deslocamento da população rural para as cidades, em busca de melhores condições de vida – quanto na oferta de empregos.

Enuncia José Murilo de Carvalho (2018, p.173-174) que:

A mudança na estrutura de emprego acompanhou a urbanização. Houve enorme crescimento da população empregada, que os economistas chamam de economicamente ativa. Essa população passou de 22,7 milhões em 1960 para 42,3 milhões em 1980, quase o dobro. Particularmente dramático foi o aumento do número de mulheres no mercado de trabalho. Enquanto o número de homens aumentou em 67%, o de mulheres cresceu 184%. Isso fazia com que, apesar da queda do valor do salário mínimo, que em 1974 era quase a metade do que valia em 1960, a renda familiar se mantinha estável ou mesmo aumentava devido ao número maior de pessoas que trabalhavam, sobretudo ao número de mulheres empregadas.

Assinalam Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.53), que, através de empréstimos obtidos no exterior, foi possível o desenvolvimento de empresas estatais, como a Petrobrás, a Vale do Rio Doce, a Eletrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional etc. Até o final da década de 1960 passou-se a exportar produtos industrializados, bem como ocorreu um aumento da diversificação de produtos agrícolas e matérias-primas destinadas ao comércio exterior. No entanto, com a alta nos preços do petróleo, em decorrência da Guerra do Yom Kippur, e da alta dos juros dos empréstimos internacionais, essa situação favorável chegou ao fim.

De acordo com Cardoso e Faletto (2004), com a consolidação do “capitalismo monopolista” ou “internacionalização do mercado”, as corporações estrangeiras passaram a concentrar o poder de deliberar acerca dos fluxos de capital e de investimentos. Devido à gradual participação do capital estrangeiro no mercado nacional, o País tornou-se cada vez mais dependente e suscetível às crises externas, como a crise internacional do petróleo, em 1973. O governo militar brasileiro, no entanto, não adotou uma política econômica e fiscal capaz de dar uma resposta eficaz à altura do cenário negativo.

O governo do general Ernesto Geisel, segundo Cláudio Vicentino, Eduardo Campos e Eustáquio de Sene (2020, p.53), enfrentou o desafio de retornar o crescimento econômico e restabelecer a democracia, através de uma abertura política “lenta, segura e gradual”.

O modelo econômico adotado durante o regime militar, conforme Marly Rodrigues (1990, p.5), acentuou a concentração de terras e a mudança da relação de trabalho no campo. O pequeno agricultor tornou-se assalariado, devido ao cultivo destinado à exportação. Também foi reforçado o emprego de mão de obra temporária – os chamados bóias-frias, que não têm qualquer garantia trabalhista.

Segundo a referida autora (1990, p. 5), o acelerado desenvolvimento capitalista no País propiciou apenas às médias e altas camadas da população integrar à sociedade de consumo, sobretudo nos grandes centros do sudeste e sul.

Após o desvanecimento do milagre econômico, o regime militar começou a ser questionado pela burguesia, que passou a reivindicar maior participação nas decisões políticas.

Assinala Marly Rodrigues (2020, p. 6-7), a partir de 1978, voltaram a ocorrer greves operárias, mesmo proibidas, pressionando pela revisão da política econômica e pela retomada da democracia. No entanto, o governo continuou tomando empréstimos no exterior, a fim de manter o desenvolvimento econômico, elevando a dívida externa e os índices de inflação, que se tornaram os principais vilões da economia, à época.

Para manter o desenvolvimento “dependente-associado”, o Brasil, ao final dos anos 1980, teve que se submeter às determinações do Consenso de Washington. O governo viu-se, então, obrigado a implementar um conjunto de reformas liberais, como condição para a renegociação da dívida externa e obtenção de empréstimos junto ao FMI e Banco Mundial. A execução dessas reformas deu-se a partir de 1990, com Fernando Collor de Mello na presidência.

De acordo com Sallum Jr. (2003, p. 37), ao final do ano de 1982, o governo militar brasileiro declarou moratória, por não conseguir honrar com os compromissos da dívida externa. Em 1983, foi assinado um acordo com o FMI, que obrigava o País a implementar programas de ajustes econômicos, implicando em privações, sobretudo, para as classes populares.

De acordo com Neves Filho (2004, p. 2)

graças aos efeitos decorrentes das adoções de políticas domésticas comandadas e fiscalizadas pelo FMI, diversos países, desde a década de 80 do último século, se viram frente a mudanças em políticas e em suas estratégias de desenvolvimento econômico cujo resultado, em geral, foi uma queda nos índices de crescimento econômico e, em consequência destas, vários períodos de crescimento negativo e retração em seu desenvolvimento social, em particular para os países da América Latina.

Em outubro de 1978, no governo Geisel, foi revogado o AI-5 e, no ano seguinte, extinto o bipartidarismo, o que favoreceu o surgimento de partidos que acolhiam os interesses de vários setores sociais. A greve dos metalúrgicos, em 1980, contribuiu para a formação do Partido dos Trabalhadores (PT), de cunho

socialista, atraindo as massas trabalhadoras, militantes católicos, intelectuais, estudantes e pequenas organizações de esquerda.

Conforme Anete Brito Leal Ivo (2008, p.135):

O período de 80 representa um momento inédito, em que a sociedade brasileira enfrenta esses desafios das desigualdades socioeconômicas e culturais num contexto de ampla mobilização e constituição de diferentes atores e sujeitos sociais na arena pública, que apresentam suas demandas. Proliferam inúmeros movimentos reivindicatórios das camadas populares. O importante dessas reivindicações é o resgate de uma cidadania que, desde a proclamação da República, ficara restrita a muito poucos.

A abertura política, porém, acarretou na descentralização de poderes nas mãos do Presidente. Segundo Marly Rodrigues (1990, p. 11-12)

a decisão sobre as novas regras do jogo político ficou, porém, circunscrita ao Executivo e ao Legislativo, onde a maioria representava os segmentos da burguesia. Dessa forma, o governo conseguiu manter isoladas as opiniões divergentes e realizar a “abertura” sem perder o controle do conjunto da sociedade, isto é, dentro “da ordem”.

Conforme Marly Rodrigues (1990), as eleições presidenciais de 15 de janeiro de 1985, com a derrota da emenda Dante de Oliveira (Campanha “Diretas já”), foram realizadas de forma indireta, sagrando-se vencedor Tancredo Neves, que veio a falecer. Coube então, a José Sarney, assumindo a presidência, convocar a Assembleia Nacional Constituinte. A proposta da esquerda, principalmente do PT, de uma Constituinte independente do Congresso, a fim de evitar conflitos de interesses, não foi acolhida.

De acordo com Marly Rodrigues (1990, p.15-16),

as dificuldades da esquerda em influir nas decisões da Constituinte mostraram, entre outras coisas, que na Constituição, marco significativo do processo de “abertura”, predominaram tendências conservadoras. A velha parede das relações de poder no Brasil apenas ganhou novas cores. Embora ampliando direitos e liberdades individuais, a Constituição conservou nas mãos do Estado a garantia dessas conquistas. Essa dependência aumenta a necessidade de uma prática social organizada, por meio da qual todos os trabalhadores possam garantir maior equidade na distribuição das riquezas sociais e respeito a seus direitos de cidadão, o que, em outras palavras, significa a conquista do exercício livre e cotidiano da política.

3 A QUESTÃO DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL ACERCA DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS: A CF/88 COMO RUPTURA COM O PASSADO

3.1 A redução das desigualdades sociais como um dos objetivos da República Federativa do Brasil: um novo paradigma

Ao final da I Guerra Mundial, o liberalismo econômico – que defendia a suposta não intervenção estatal na economia - passa a ser questionado, reconhecendo-se a necessidade da atuação do Estado em setores que, antes, eram reservados à iniciativa privada. Influenciada pelas reivindicações da Revolução de 1910, a Constituição Mexicana de 1917 foi pioneira em introduzir em seu texto um capítulo reservado à ordem econômica constitucional. Em seguida, nasceu a Constituição alemã de Weimar, em 1919, que, nos mesmos moldes, trouxe um capítulo dedicado às questões econômicas, visando o interesse público. No Brasil, antes mesmo da CR/88, as Constituições de 1934 e de 1946, dentre outras, também, sofreram influxos do Estado Social. O Estado liberal individual, defensor da igualdade formal, passa, então, a inserir direitos fundamentais nas Constituições liberais – direitos econômicos, sociais, culturais etc. – estabelecendo um pacto entre o ente público e a população menos favorecida.

Ocorre que, no Brasil, essa preocupação com a questão social só se tornou genuína – não obstante toda uma História marcada pela iniquidade social – a partir da Constituição Federal de 1988 (CR/88).

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 emerge da transição de um regime ditatorial para o democrático. Nesse contexto, a campanha das “Diretas Já” se revelou determinante, ainda que as eleições para Presidente da República não tenham ocorrido de modo direto, conforme o desejo popular, posto que escancarou a ilegitimidade do regime político até então vigente, contribuindo, via de consequência, para o restabelecimento da democracia. Conforme Daniel Sarmentoe Cláudio Pereira de Souza Neto (2014), a convocação da Assembleia Nacional Constituinte exprimiu o desejo de ruptura com o passado autoritário e de promover novas bases democráticas no País, visando mudanças estruturais.

A Assembleia Constituinte contou com a presença de políticos de diferentes orientações ideológicas, mesmo antigos apoiadores da ditadura, tendo como

resultado a promulgação de uma Constituição plural, particularizada pelo seu intensocompromisso social, preocupada em assentar as bases para uma sociedade “livre, justa e solidária”. Esse compromisso social, no entanto, busca garantir não apenas o direito ao voto regular e universal, mas, sobretudo, a promoção da dignidade da pessoa humana, através da justiça social.

A CR/88 possui um projeto social ambicioso, se destaca pela sua missão de transformar a realidade social do País – marcada pelo pauperismo e pela iniquidade social, desde os primórdios de sua formação, como já explanado no capítulo anterior –, sendo, portanto, de natureza dirigente ou programática. Traça metas, programas e deveres a serem cumpridos pelo Estado, com o apoio da sociedade, almejando o desenvolvimento humano e a concretização da justiça social, não se restringindo a limitar o poder estatal. Tal projeto transformador desenhado pela CR/88 tem o condão de condicionar a atuação dos poderes públicos, e também do poder econômico privado, está insculpido, sobretudo, no art. 3º do texto constitucional – foco da presente dissertação –, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Tal múnus social se reverbera no amplo rol de direitos sociais veiculados não apenas nos arts. 6º e 7º, mas em vários artigos da CR/88. Desse modo, para que o Estado brasileiro consiga atingir esses fins, ao contrário do que postula o liberalismo clássico, deve mostrar-se atuante.

A suplantação da concepção individualista do Estado Liberal traz consigo a percepção de que o bem estar coletivo está acima dos interesses particulares de cada um, clamando-se a construção de uma sociedade pautada pela solidariedade, servindo este princípio como fio condutor de todas as ações do Estado e da sociedade. A solidariedade vai muito além da empatia – que envolve a capacidade de se colocar no lugar do outro –, pois exige ações concretas, proatividade, consistindo em um compromisso de cooperação social – visando o bem estar de toda a coletividade – que os indivíduos têm entre si. Maria Celina Bodin Moraes (2010, p. 247) pontua que a solidariedade relaciona-se “com o conjunto de instrumentos voltados para se garantir uma existência digna, comum a todos, numa sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados”.

Sem a solidariedade, pode-se dizer, então, não são concebíveis nem a liberdade, nem a igualdade, princípios tão aclamados pela Revolução Francesa de 1789. Antes do advento da CR/88, a solidariedade restringia-se aos âmbitos moral, ético, filosófico e religioso, não lhe sendo atribuído, contudo, qualquer valor jurídico.

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2006, p. 58-59), os direitos de solidariedade e fraternidade – pertencentes à terceira dimensão de direitos fundamentais – têm por escopo a defesa de grupos humanos – como família, povo, nação –, e são de titularidade coletiva ou difusa, tendo uma “implicação universal ou, no mínimo, transindividual”, exigindo “esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para a sua efetivação”. Trata-se a solidariedade de princípio fundamental expresso no art. 3º, I, CR/88 – presente em todos os modelos de Estado reputados como Democráticos de Direito –, de caráter cogente, servindo de baliza à atuação dos Poderes Públicos – seja na elaboração da legislação infraconstitucional, na aplicação do direito, ou na realização de políticas públicas –, direcionado à efetivação da dignidade da pessoa humana. Pode-se dizer que o princípio da solidariedade está, portanto, presente, ainda, nos art. 3º, III, e 170, VII, CR/88, que tratam da redução das desigualdades sociais, visto que uma sociedade que se pretende solidária não tolera as injustiças sociais, há, de fato, uma preocupação com o bem estar alheio. Referido princípio não é contrário ao modelo capitalista, mas vindica a harmonização dos interesses do capital com os ditames da justiça social.

A CR/88 tem por característica a intervenção estatal na vida social e econômica, trazendo, em seu art. 1º, como fundamentos da República Federativa do Brasil, lado a lado, no inciso IV, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como a dignidade da pessoa humana, no inciso III. Referidos princípios também se encontram positivados no *caput* do art. 170, CR/88, juntamente com a “justiça social”.

Eros Roberto Grau (2010), apoiando-se na classificação de José Joaquim Gomes Canotilho, assinala que a valorização do trabalho humano, não apenas enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, mas, também, como fundamento da ordem econômica, se trata de princípio político constitucionalmente conformador, ou seja, evidencia os valores políticos fundamentais eleitos pelo legislador constituinte (por exemplo, a forma de Estado e o regime de governo), tendo precedência em relação aos demais princípios da ordem econômica. O

capitalismo moderno, segundo o autor, através do exercício, pelo Estado, de uma série de funções, tem a missão de conciliar os interesses divergentes dos detentores do capital e do trabalho. Desse modo, o Estado valoriza o trabalho humano, conforme Fabiano Del Masso (2015, p.96), quando se responsabiliza em criar possibilidades de trabalho. O trabalhador só resta protegido após a garantia de empregabilidade, o que implica na possibilidade de estudo, de desenvolvimento cultural etc., não sendo suficiente o amparo estatal ao trabalhador desqualificado.

Analisa Eros Roberto Grau (2010) ser a livre iniciativa um conceito amplo, que comporta múltiplos sentidos, não se restringindo à liberdade econômica ou de iniciativa econômica, mas, antes, um desdobramento da liberdade. O autor (2010, p.205), ao referir-se ao princípio em sua acepção como liberdade de comércio e indústria, o toma como a “faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado”, não se sujeitando a qualquer restrição imposta pelo Estado, salvo em virtude de lei (liberdades públicas). Referido princípio, no entanto, ressalva Grau (2010, p.205), nem mesmo em sua origem, era absoluto, o que não exclui, desse modo, a atividade normativa do Estado, nem, tampouco, o exercício da atividade econômica.

Eros Roberto Grau (2010, p.204) adverte, ainda, que não se pode vislumbrar no princípio da livre iniciativa apenas a liberdade única do comércio, atrelada exclusivamente ao capitalismo. A liberdade de iniciativa abrange todas as formas de produção – tanto individuais quanto coletivas - , podendo ser encontradas, também, além da iniciativa privada, a iniciativa cooperativa (art.5º, XVIII, CR/88 e art.174, §§3º e 4º, CR/88), a iniciativa autogestionária e a iniciativa pública (arts.173 e 177, CR/88).

Importa salientar que a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa – enquanto expressão da liberdade - caminham juntos, não sendo possível vislumbrar um sem o outro. A livre iniciativa, conforme exposto acima, tendo em vista os ensinamentos de Eros Roberto Grau (2010), não se refere, de modo privilegiado, ao sistema capitalista, mas, também, a outros modos de produção, estando intrinsecamente relacionada ao livre desenvolvimento do ser humano, em sua capacidade criativa, sobretudo em uma sociedade pautada pela liberdade – princípio presente em vários incisos do art. 5º, CR/88 –, e pelo pluralismo. Do mesmo modo, não há como, em uma sociedade que se diz livre, fundada na dignidade da

pessoa humana, negar o valor social do trabalho.

A dignidade da pessoa humana, ensina Eros Roberto Grau (2010, p.197), é, também, fim da ordem econômica (mundo do ser) e, enquanto princípio, assim como o direito à vida, consiste em núcleo essencial dos direitos humanos. Isso quer dizer, segundo autor (2010, p.198), que o Brasil só se define como entidade política constitucionalmente organizada enquanto assentada no princípio supracitado, subordinando todo o exercício da ordem econômica, sob pena de violação à CR/88. Nesse sentido, André Ramos Tavares (2003, p.139) assevera que, no campo econômico, há uma imposição de que seja garantido a todos condições mínimas de subsistência. De acordo com Fabiano Del Masso (2015, p.98), “a existência digna é medida pela quantidade de oportunidades proporcionadas aos indivíduos”, não podendo ser vislumbrada quando o ser humano passa por privação de direitos, em qualquer fase de sua vida – desde a concepção até a velhice.

Eros Roberto Grau (2010, p.220), adverte que a justiça social – princípio constitucional conformador – trata-se de conceito cujo termo é indeterminado, contingencial. Segundo o autor (2010, p. 220):

justiça social, inicialmente, quer significar superação das injustiças na repartição, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.

De modo complementar, Fabiano Del Masso (2015, p. 99):

o significado do termo “justiça” compreende o acesso, o equilíbrio e a igualdade de participação nas instituições sociais. O justificado socialmente é o que possui os mesmos direitos e oportunidades de usufruir os bens para asatisfação de suas necessidades básicas. A justiça social é que faz o homem digno. O acesso à educação, à saúde, à cultura etc. é que equilibra as desproporções econômicas que muitas vezes são a consequência natural do mundo capitalista.

E, ainda, conforme o último autor (2015, p.101):

o ditame da justiça social refere-se à participação ampla nos resultados da atividade econômica que deve garantir, inclusive, um nível de vida que proporcione o melhor acesso possível aos bens produzidos. Em outras palavras, do que adiantaria uma produção mundialmente considerável de

alimentos, se grande parte da população do país produtor passasse fome?

Assevera Eros Roberto Grau (2010, p.196) o caráter prescritivo do direito – não apenas descreve situações ou fatos, mas impõe consequências jurídicas. Desse modo, toda prática econômica (mundo do ser) inconciliável com a valorização do trabalho humano e com a livre iniciativa, ou com a existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social, será inconstitucional.

O art.170, CR/88, que trata da ordem econômica, visa conciliar os interesses do capitalismo com os ditames da justiça social – relacionada à justa divisão do proveito econômico –, já que tem por fundamento não apenas a livre iniciativa, mas, também, a valorização do trabalho, a dignidade da pessoa humana, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades sociais e a busca do pleno emprego, visando a dignidade da pessoa humana, princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro. Os ditames do pluralismo produtivo (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020), admitem o capitalismo, mas impõem uma releitura constitucional desse sistema produtivo - não devendo o lucro ser a premissa maior -, a fim de que se possa cumprir com o desiderato constitucional. Nesse viés, as normas que consagram direitos sociais devem ser tomadas como princípios cogentes, que informam a ordem econômica e social.

É importante, também, nesse sentido, mencionar o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado, em 19 de dezembro de 1966, pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, cuja entrada em vigor no Brasil ocorreu apenas em 24 de abril de 1992. Referido pacto, em seu preâmbulo, reconhece a dignidade como inerente a todos os seres humanos, bem como fundamento da liberdade, da justiça e da paz mundial. Além disso, visa a vinculação jurídica dos dispositivos da Declaração Internacional de Direitos Humanos (DIDH), imputando responsabilização internacional dos Estados-parte pela sua violação.

O artigo 2º, item 1, da Segunda Parte do PIDESC, prevê que os direitos ali enumerados devem ser implementados progressivamente, agindo os Estados-parte sobretudo, nos planos econômico e técnico, dispondo, ao máximo, de seus recursos e, empregando-se, para tanto, todos os meios apropriados, inclusive medidas legislativas.

Os direitos econômicos concernem à produção, distribuição e consumo da riqueza. Objetivam regulamentar as relações de trabalho, ressaltando a questão da remuneração justa - capaz de suprir às necessidades básicas do trabalhador e de sua família -, e sem distinção de gênero, portanto.

Os direitos sociais e culturais, por sua vez, relacionam-se a um padrão de vida digno, compreendendo a instrução e a participação do indivíduo na vida sociocultural da comunidade, com relevo para a proteção contra a fome e a miséria, o direito à adequada alimentação, vestimenta, moradia e educação.

Toda política econômica deve ser voltada à redução das desigualdades regionais e sociais, posto que se trata de um princípio que tanto fixa a ordem econômica, bem como é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art.3º, III, CR/88). O desígnio do Constituinte de 1988 é fazer com que o País se desprenda da condição histórica de subdesenvolvimento, que o caracteriza no mundo inteiro, assegurando a todos uma existência digna.

As desigualdades sociais e regionais não se restringem à geração e distribuição de renda, mas, também, ao acesso à saúde, à educação, moradia, lazer etc, inviabilizando o exercício da democracia, por tolherem do cidadão pobre a oportunidade de acesso a uma educação de qualidade e a uma vida digna.

O art. 21, IX, CR/88 aduz ser da competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, enquanto o art.174, §1º, CR/88 assevera que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. O art.23, X, CR/88, por sua vez, estabelece ser da competência comum de todos os entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Há, também, ao longo do corpo constitucional, inúmeras normas tributárias e orçamentárias visando à redução das desigualdades sociais.

As desigualdades regionais implicam em situações de desequilíbrio econômico no País, tendo em vista que há uma discrepância entre regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas.

A criação da Zona Franca de Manaus, no Estado do Amazonas, foi uma das providências tomadas a fim de reduzir as desigualdades regionais. Vislumbrou-se, através dos incentivos fiscais, a industrialização e geração de empregos na região

Norte, que é menos favorecida. O art.40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou, pelo prazo de 25 anos, a partir da promulgação da CR/88, a manutenção da Zona Franca de Manaus. Tal prazo foi estendido, por mais 10 anos, pela Emenda Constitucional nº 42/2003, para que os projetos desenvolvimentistas fossem implementados de modo mais prudente.

A redução das desigualdades sociais, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, está intrinsecamente relacionada ao princípio da dignidade humana, pois a persecução da justiça social visa acabar com a pobreza, amiséria, a fome, o analfabetismo e o desemprego, proporcionando dignidade a todoo cidadão.

José Afonso da Silva (1998, p.93) assevera ser a dignidade da pessoa humana fundamento do Estado Democrático de Direito, sendo insuficiente o mero reconhecimento formal da liberdade. É imprescindível que se tenha condições mínimas de existência, e que a justiça social sirva de propósito maior da ordem econômica. Não é concebível uma ordem social digna e justa quando há pessoas, no País, vivendo em estado de extrema privação.

Apesar de seu caráter dirigente, a CR/88 carece de concreção. Não há uma promoção de políticas públicas aptas, de fato, a modificar a realidade social. Ao contrário. O que se tem visto é, muitas vezes, a adoção de políticas públicas conflitantes com os objetivos do texto constitucional, sobretudo as de caráter neoliberal regulador e de austeridade (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020), que visam a retirada de direitos sociais, colocando o mercado acima da dignidade dapessoa humana. Nesse sentido, o homem deixa de ser visto como um fim em sim mesmo, razão de ser do próprio Estado, e passa a ser tratado como um instrumento do capital.

Diante dessa dissonância entre a realidade social e o que propugna a CR/88, e das inconsistentes e frágeis tentativas, por parte do Poder Público, de legitimar a sua “inércia” no tocante à promoção da redução das desigualdades sociais, o presente capítulo propõe o estudo das normas programáticas. Demonstrar-se-á a imperatividade das referidas normas, vinculando os Poderes Legislativo, Executivo eJudiciário – que devem se subjugar a seus preceitos -, e servindo de parâmetro interpretativo para todo o sistema jurídico, inclusive as demais normas constitucionais.

No tópico subsequente tratar-se-á da validade, eficácia e aplicabilidade das

normas constitucionais, a fim de introduzir, de modo claro e didático, a classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia.

3.2 Validade, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais

Existe um consenso, na atualidade, de que não há um texto constitucional destituído de eficácia jurídica ou que esta seja apenas parcial. Todo texto constitucional, por ser dotado de juridicidade, tem capacidade de produzir efeitos jurídicos.

Conforme o entendimento de Dirley da Cunha Júnior (2004, p. 76), as normas jurídicas, especialmente, as constitucionais foram criadas visando à sua aplicação. O motivo pelo qual o Direito existe é a sua própria realização, objetivando a produção de efeitos práticos. A aplicabilidade da norma consiste na possibilidade de sua aplicação, ou seja, na sua atuação concreta, regulando as relações sociais. Contudo, a norma só será aplicável caso esteja em vigor, seja válida ou legítima, e seja eficaz.

O plano de vigência da norma refere-se ao dado momento em que a norma se torna de observância obrigatória. De acordo com Fábio Ulhoa Coelho (2012, p.102):

Vigência é aptidão genérica de produzir efeitos juridicamente válidos. Após a publicação na imprensa oficial a lei existe, mas isso não significa que esteja já produzindo efeitos. Em outros termos, ela já é conhecida, mas não pode ainda ser aplicada. Assim, se estabelece a obrigação de determinada conduta, as pessoas já podem ter conhecimento de seu conteúdo, mas ainda não estão obrigadas a se comportarem em consonância com os seus preceitos. Quem atua em desconformidade com o prescrito em lei existente que ainda não entrou em vigor não pode sofrer nenhuma sanção.

Conforme estipulado no art.1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, salvo disposição em contrário, a lei entra em vigor quarenta e cinco dias após a sua publicação no Diário Oficial. Trata-se de presunção legal, aplicando-se quando a lei publicada omitir a data de sua vigência. A esse intervalo entre a existência da lei e a sua vigência, dá-se o nome de vacância (*vacatio legis*). Durante esse lapso temporal, a lei é válida, mas não pode surtir efeitos. No entanto, nem toda lei possui esse período de vacância, tendo em vista que o *caput* do art.8º, Lei Complementar 95/1998, que regulamenta o parágrafo único do art.59, CR/88,

permite que a lei possa entrar em vigor na data de sua publicação. Isso ocorre nos casos em que a lei não tenha grande repercussão social, pois, caso contrário, faz-se necessário um prazo para a adaptação social. Cumpre ressaltar que o caput do art.8º, LC 95/1998 não revogou o art.1º, LINDB, apenas definiu que, quando o legislador fixar “prazo de vacância diverso” da regra geral (45 dias), o faça em dias, não em meses ou anos, como fez, por exemplo, o Código Civil de 2002, que estipulou o prazo de um ano para a sua entrada em vigor, em clara discordância com a lei em comento.

Uma norma jurídica válida é aquela que está inserida em um determinado sistema normativo, ou seja, possui existência jurídica.

De acordo com Kelsen (1998, p.43), uma norma jurídica válida é aquela cuja existência se pressupõe ou, de outro modo, que é obrigatória para aqueles cuja conduta regula.

Para Norberto Bobbio (1989, p.60), uma norma é juridicamente válida ao ser integrante de um ordenamento jurídico.

A validade jurídica está relacionada à confluência entre normas hierarquicamente distintas, num dado ordenamento jurídico, ou seja, a norma inferior está em conformidade com a norma superior. De acordo com Kelsen (2000, p.215):

o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Uma norma que representa o fundamento de validade de uma outra é figurativamente designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior.

Para que uma norma seja juridicamente válida, essa compatibilidade entre a norma inferior e a superior deve ocorrer tanto no plano formal quanto no plano material. Sob a perspectiva formal, a validade da norma relaciona-se ao devido processo legislativo. Há uma adequação quanto ao modo de produção normativa da norma inferior, que observou os ditames da norma superior. No âmbito material, o conteúdo da norma inferior é determinado pela norma superior.

Adota-se, na presente dissertação, o entendimento de que, apesar de conexos, os conceitos de validade e vigência são distintos. Enquanto a validade concerne ao pertencimento da norma – preenchidos os requisitos formais e materiais – ao ordenamento jurídico, a vigência diz respeito à possibilidade de a lei produzir efeitos. Nem toda lei válida é vigente, já que, durante o período de *vacatio legis*, apesar de válida, não pode produzir efeitos, não é obrigatória, não pode impor comportamentos.

O conceito de eficácia jurídica – matéria afeta à Teoria Geral do Direito –, por sua vez, não é unívoco, podendo cada autor apresentar o seu próprio entendimento.

A eficácia situa-se no plano da produção de efeitos normativos, distinguindo-se em eficácia jurídica e eficácia social. A primeira corresponde à capacidade da norma de produzir efeitos jurídicos, a partir da possibilidade de sua aplicação pela autoridade competente. A segunda, por sua vez, está ligada ao cumprimento espontâneo da norma pela comunidade. Embora toda norma possua eficácia jurídica, nem sempre será eficaz sob o prisma social.

Conforme J. H. Meirelles Teixeira (1991, p. 295), a eficácia jurídica é um dos

mais importantes aspectos da vigência das normas constitucionais: o de saber-se quanto a norma aplica-se desde logo, independentemente de regulamentação por lei ordinária, e quando necessita dessa regulamentação, para que se considere vigente, isto é, aplicável.

De acordo com Paulo Roberto Lyrio Pimenta (2012, p. 8), a eficácia possui, mormente, três sentidos, para a teoria do direito: aptidão para produzir efeitos jurídicos; produção de efeitos jurídicos e aplicabilidade. No que tange às regras jurídicas, a eficácia pode se dar de modos distintos: eficácia técnica – trata-se da capacidade de a norma produzir efeitos, sendo interna à norma jurídica -; eficácia semântica – análise da harmonia entre a norma e o plano fático -; eficácia social

(efetividade) – produção de efeitos no plano concreto, observa-se se a norma está sendo, de fato, cumprida, seja espontaneamente ou por meio da coerção. Para que se visualize a eficácia social faz-se necessária a presença das outras modalidades de eficácia.

Preleciona Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2001) que a eficácia técnica admite graus distintos, conforme as funções eficaciais: de bloqueio – visa obstruir a prática de determinada conduta -; de programa – determina um objetivo a ser atingido -; e a de resguardo – obriga um determinado comportamento. Paulo Roberto Lyrio Pimenta (2012, p. 8), por sua vez, faz uma divisão dual: eficácia positiva e negativa. Enquanto a eficácia positiva cria deveres para o legislador, bem como condiciona a atividade discricionária do Executivo, a eficácia negativa apenas tem força revogante e veda a edição de leis em desconformidade com o comando normativo.

A grande celeuma que se tem é quanto à eficácia positiva das normas programáticas, visto que, na atualidade, não se nega mais, pelo menos, a sua eficácia negativa.

3.2.1 Classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade

Thomas Cooley foi o principal autor norte-americano a sistematizar uma teoria acerca da aplicabilidade das normas constitucionais, classificando-as em autoexecutáveis e não autoexecutáveis, tendo sido introduzida no Brasil por intermédio de Ruy Barbosa. As normas autoexecutáveis prescindem da edição de outra norma para que produzam todos os seus efeitos, tendo em vista que são aptas a prover, satisfatoriamente, a matéria para a qual foram constituídas. Já as normas não autoexecutáveis dependem da edição de uma norma infraconstitucional para a sua exequibilidade, pois não possuem elementos suficientes para disciplinar, integralmente, a matéria de que tratam.

De acordo com Flávio Pansieri (2012, p. 93), ao abordar o tema,

a norma constitucional é auto-aplicável quando fornece uma regra, mediante a qual se pode resguardar ou executar o dever imposto e não é auto-aplicável quando somente indica princípio, sem estabelecer, porém, normas que lhes dê o vigor da lei.

Através da influência norte-americana, Rui Barbosa (1933, p. 488,) classificou as normas constitucionais em autoexecutáveis e não autoexecutáveis. As normas autoexecutáveis seriam as

determinações para executar, as quais não se haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, ou ainda, baixar-se ato legislativo complementar, e aquelas onde o Direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação. (...) mas nem todas as disposições constitucionais são autoaplicáveis. As mais delas, pelo contrário, não o são. A Constituição não se executa a si mesma: antes requer a ação legislativa para lhe tornar efetivos os preceitos.

O autor (1933), no entanto, refuta que existam preceitos constitucionais com valor apenas moral de conselhos, avisos ou lições, sendo todos dotados de força imperativa de regras. Ocorre, no entanto, que muitas dependem da ação legislativa para que habilite os direitos e deveres nelas impostos.

A Constituição italiana de 1948 caracterizava-se pelo seu espírito programático, proporcionando um amplo debate acerca da aplicabilidade de suas normas.

Gaetano Azzariti (1951, p.98) classificou as normas constitucionais em preceptivas e diretivas. Aquelas são obrigatórias, cujos destinatários são o cidadão e o juiz, dividindo-se em normas preceptivas de aplicação direta e imediata e normas preceptivas de aplicação direta e mediata. As normas diretivas, por sua vez, não são de observância obrigatória, servem apenas de norte para o legislador, podendo ser descumpridas pela legislação infraconstitucional, sem serem declaradas inconstitucionais. São, também, conhecidas pelo alto grau de abstração e indeterminação em relação ao objeto de regulação. Ensina Maria Helena Diniz (2001, p.105) que tais normas “contêm, tão somente, uma diretriz ao legislador futuro, não tendo, portanto, qualquer eficácia, nem são consideradas normas jurídicas.”

Vezió Crisafulli (1952) classificou as normas constitucionais em normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata e normas de eficácia limitada. As normas de eficácia limitada subdividem-se em normas de legislação e normas programáticas. As normas de legislação dependem de normatização futura para que possam produzir todos os seus efeitos. As normas programáticas, a seu turno, designam programas a serem implementados pelos Poderes Públicos, e endereçam-se

ao legislador, que deve complementá-las. Gozam de um efeito indireto, tendo em vista que atuam como princípios gerais de interpretação das normas legislativas. Além disso, possuem uma eficácia negativa, pois têm o condão de impedir a edição de atos normativos que com elas sejam incompatíveis.

O Tribunal Constitucional Italiano, em 1956, proferiu a Sentença nº 01, tendo por relator Gaetano Azzariti, o que representou um novo marco no que atine à eficácia das normas constitucionais, sobretudo, as programáticas. O Tribunal firmou o entendimento de que as normas programáticas teriam o condão de revogar, imediatamente, a legislação anterior com ela incompatível, além de funcionar como parâmetro normativo para aferição de constitucionalidade da norma.

(...) A conhecida distinção entre normas preceptivas e normas programáticas pode ser determinante para decidir-se revogar ou não uma lei, mas não é decisiva em julgamentos sobre legitimidade constitucional de uma lei derivar, em certos casos, também de sua incompatibilidade com normas que se denominam programáticas, especialmente porque nesta categoria geralmente se incluem normas constitucionais de diferentes conteúdos: daquelas que se limitam a traçar programas futuros genéricos e de incerta implementação, porque subordinada à ocorrência de situações que permitem, a normas onde o programa, se assim o quiser chamar, tem concretude que não pode desvincular imediatamente o legislador, repercutem na interpretação da legislação anterior e na eficácia continuada de algumas de suas partes; existem igualmente regras que estabelecem princípios fundamentais, que também repercutem sobre toda a legislação. (GU n.146 del 14-6-1956)

Com a decisão do Tribunal Constitucional Italiano, conforme Flávia Piovesan (1995, p. 56), rechaça-se a ideia de que as normas programáticas são “juridicamente ineficazes ou desprovidas de valor jurídico vinculante”.

No Brasil, José Afonso da Silva, em 1967, publicou a primeira edição de “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, cuja classificação das normas constitucionais proposta figurou como referência para a jurisprudência, em especial para o Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo o José Afonso da Silva (1998, p.14),

aplicabilidade significa qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Não se cogita de saber se ela produz efetivamente esses efeitos. Isso já seria uma perspectiva sociológica, e diz respeito à sua eficácia social, enquanto nosso tema situa no campo da ciência jurídica, não da sociologia jurídica.

O José Afonso da Silva (1998) classifica as normas constitucionais quanto à sua eficácia e aplicabilidade em três espécies: normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata e normas constitucionais de eficácia limitada e aplicabilidade mediata. As normas constitucionais de eficácia limitada e aplicabilidade mediata subdividem-se em normas constitucionais de princípio institutivo e normas constitucionais de princípio programático.

As normas constitucionais de eficácia plena, de acordo com José Afonso da Silva (1998), são normas completas, visto que congregam todos os elementos e requisitos essenciais para a sua aplicação imediata. Não demandam a edição de uma outra norma para que possam produzir efeitos jurídicos, encontrando-se preparadas para regular a matéria para a qual foram criadas. Nas palavras do autor, são normas que “incidem diretamente sobre os interesses a que o constituinte quis dar expressão normativa”, dependendo apenas do aparato jurisdicional, ou seja, da existência do Estado e de seus órgãos. Equivalem às normas autoaplicáveis de Rui Barbosa.

Há que se pontuar que, muitas vezes, normas de eficácia plena não são aplicadas, por questão de política ou conveniência judicial, sob o pretexto de que carecem da edição de lei infraconstitucional que discipline a matéria.

A diferença entre as normas de eficácia contida e as normas de eficácia plena reside na possibilidade de se restringir os efeitos daquela através da edição de norma infraconstitucional. No entanto, essa norma constitucional, desde já, está apta a produzir, integralmente, os seus efeitos, independentemente de qualquer ato normativo. Geralmente, referida norma aparece acompanhada das expressões “nos termos da lei” ou “quando lei estabelecer”, indicando a possibilidade de contenção normativa.

José Afonso da Silva (1998, p.116) assim define as normas de eficácia contida:

normas de eficácia contida, portanto, são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.

De acordo com o jurista mineiro (1998), algumas das normas de eficácia contida possuem natureza ético-jurídica – como bons costumes, ordem pública, assim como valores sociais ou políticos, que devem ser observados, acarretando, desse modo, na limitação de sua eficácia. A eficácia normativa também pode ficar comprometida em virtude da aplicação de outras normas constitucionais, desde que preenchidos os requisitos de fato, a exemplo do estado de sítio ou de defesa.

As normas de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, por sua vez, dependem de legislação infraconstitucional que regulamente a matéria nelas veiculada, a fim de que produzam os efeitos essenciais perseguidos pelo constituinte originário. Dividem-se em duas subespécies: normas constitucionais de princípio institutivo ou orgânico ou organizativo e normas de princípio programático, ou, simplesmente, normas programáticas. As primeiras delineiam as instituições, órgãos ou entidades, cabendo ao legislador infraconstitucional sistematizar a matéria. Abarcam duas subespécies: impositivas – obrigam o legislador a editar a norma integradora – ou facultativas – o legislador tem a discricionariedade quanto à edição da norma. As normas programáticas, por sua vez, visam a realização da justiça social, tendo o constituinte originário cingindo-se a instituir os princípios a serem efetivados pelos três poderes do Estado. Enuncia o autor (1998) que referidas normas dependem da edição de lei infraconstitucional, ou da atuação administrativa, para que possam produzir efeitos jurídicos em sua integralidade, o que não implica, no entanto, na ausência de eficácia jurídica dessas normas. José Afonso da Silva (1998), inclusive, pontua as circunstâncias em que as normas programáticas são providas de eficácia direta, imediata e vinculante. Conforme o autor (1998), isso ocorre quando tais normas obrigam o legislador a, através de outras normas, minudenciar o conteúdo; servem como diretriz para a declaração de inconstitucionalidade de normas infraconstitucionais com elas incompatíveis; funcionam como norte para a interpretação das normas jurídicas – constitucionais e infraconstitucionais –; têm o condão de revogar a legislação anterior conflitante; restringem a discricionariedade administrativa e judiciária; criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou desvantagem para seus correspondentes destinatários.

Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto, em 1982, publicaram a obra “Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais”, visando enriquecer o debate. Segundo os autores (1982, p.35), apesar de todas as normas terem aptidão para produzir efeitos, nem todas irão produzi-los integralmente, dependendo, para

tanto, da intervenção de lei infraconstitucional. A classificação que os professores fazem das normas constitucionais é dual, dividindo-as em normas de aplicação e normas de integração, que se subdividem, por sua vez, em normas completáveis e normas restringíveis.

Conforme Celso Ribeiro Bastos (1997, p.42-43), as normas de aplicação não dependem de legislação infraconstitucional para a produção integral de seus efeitos. E, caso sejam objeto de integração normativa, deverá tomar-se o cuidado para não ultrapassar os limites impostos pela CR/88. Tais normas subdividem-se em normas de aplicação irregulamentáveis e normas de aplicação regulamentáveis. As primeiras não permitem a integração normativa, por tratarem da separação de poderes ou divisão de competências entre os entes federados. Já as segundas são passíveis de regulamentação, que irá esmiuçar o conteúdo da norma constitucional. De acordo com Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres Britto (1982, p.46), “nesta, a aplicação constitucional se dá com a ajuda das leis regulamentadoras, mas o primado da vontade constitucional é absoluto, e as sobreditas leis de regulamentação, simples instrumento da sua vontade”.

As normas de integração, conforme os professores (1982, p.46) são aquelas cuja exequibilidade depende de norma infraconstitucional, podendo ser reconhecidas no texto da Constituição através de expressões como “nos termos da lei”, “na forma da lei”, “lei regulará”. Se subdividem em normas completáveis e normas restringíveis. As primeiras se caracterizam pela exigência de edição de norma infraconstitucional, visando completar o conteúdo e alcance da norma constitucional. Já nas segundas, a edição de lei infraconstitucional se dá a fim de restringir o seu alcance.

Maria Helena Diniz também trouxe sua contribuição acadêmica ao referido debate, através de sua obra “Norma Constitucional e seus Efeitos”, classificando as normas constitucionais em normas com eficácia absoluta, normas com eficácia plena, normas com eficácia relativa restringível e normas com eficácia relativa complementável ou dependente de complementação.

As normas constitucionais, conforme a autora (2001, p.109-110), com eficácia absoluta não são passíveis de alteração, não podendo ser objeto de emendas. Possuem uma eficácia positiva – têm incidência imediata e são intangíveis – e outra negativa – não se permite a possibilidade de edição de qualquer ato antagônico.

As normas constitucionais com eficácia plena, a seu turno, ensina a professora (2001, p.112), são aquelas aptas a produzirem todos os seus efeitos, desde a sua entrada em vigor. Diferente das normas de eficácia absoluta, podem ser reformadas por revisões ou emendas constitucionais.

As normas de eficácia relativa restringível têm aptidão para serem aplicadas imediatamente, mas podem sofrer restrição, desde que autorizadas pelo texto constitucional. Segundo a autora (2001, p.113), “deixam margem à atuação restritiva da competência discricionária do Poder Público nos termos legais ou dos conceitos gerais nelas enunciados”.

As normas constitucionais com eficácia relativa complementável, nos ensina Maria Helena Diniz (2001, p.114) necessitam de lei infraconstitucional para produzirem efeitos jurídicos em toda a sua extensão. Enquanto pendente a edição dessa lei, referidas normas não surtirão efeitos positivos, tão somente negativos, impedindo a criação de normas que com elas sejam incompatíveis. Dividem-se em normas de princípio institutivo e normas programáticas. As primeiras exigem a elaboração de lei que regulamente as instituições, as pessoas ou os órgãos nela previstos. As segundas, a seu turno, prescrevem programas e ações a serem desenvolvidos pelo Legislativo.

Conforme Luís Roberto Barroso (2004), as normas podem ser divididas em: normas de organização – definem a estrutura política e a organização do Estado, criando direitos e deveres – normas definidoras de direitos – aqui estão assentados os direitos fundamentais, inclusive aqueles posteriores à segunda dimensão (direitos sociais, econômicos e culturais, por exemplo), que conferem ao indivíduo a prerrogativa de exigir um fazer ou um não fazer do Estado –; e normas programáticas – indicam fins sociais a serem atingidos.

Enquanto as normas definidoras de direitos outorgam direitos subjetivos positivos – ressalvados os casos de normas de eficácia limitada, em que há dependência de normatização posterior –, as normas programáticas apenas conferem direitos em sua feição negativa.

As classificações abordadas, em que pese possuam algumas divergências teóricas, apontam no sentido de que todo o texto constitucional em vigor possui eficácia jurídica, ou seja, é capaz de produzir efeitos jurídicos, ainda que em diferentes graus. A problemática, repise-se, reside no alcance da eficácia das normas programáticas, o que dificulta, na prática, a sua efetivação, fazendo com

que ações importantes deixem de ser implementadas pelo Poder Público para satisfazer direitos fundamentais e reduzir as desigualdades sociais, foco da presente dissertação.

No subtópico a seguir passar-se-á a discorrer sobre as normas programáticas, conteúdo fulcral para a defesa da cogência do art.3º, III, CR/88, que trata da redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

3.2.1.1 *As normas programáticas*

As normas programáticas fazem parte do objeto de estudo da Teoria da Constituição, da Teoria da Norma, bem como da Hermenêutica, trazendo à tona questões relacionadas à democracia, e às atribuições do Poder Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Referidas normas vêm provocando um novo olhar quanto à sua eficácia, posto que apontam para um compromisso firmado pelas Constituições liberais, objetivando ponderar interesses sociais antagônicos. Têm um forte apelo social e de justiça, reportam-se, sobretudo, à comunidade ou ao sujeito em sua dimensão coletiva, visando atenuar as desigualdades sociais.

De acordo com Paulo Roberto Lyrio Pimenta (1999, p.173),

as normas constitucionais programáticas podem ser definidas, de maneira sintética, como regras constitucionais que buscam conciliar interesses de grupos políticos e sociais antagônicos, apresentando conteúdo econômico-social e função eficaz de programa, obrigando os órgãos públicos, mediante a determinação das diretrizes que estes devem cumprir.

Enuncia Gilberto Bercovici (1999, p.45), que as normas programáticas abrigam princípios gerais - responsáveis pela coesão do sistema -, que refletem toda a ordem jurídica. Desse modo, a interpretação do texto constitucional deve ser baseada neles, já que possuem força normativo-constitucional. Ultrapassa-se, então, à ideia de Constituição como um simples “instrumento de governo” (Constituição-garantia), preponderando a ideia de Constituição Dirigente.

As normas em comento nasceram, após a crise de 1920, juntamente com o Estado Social. A partir de então, o Estado passou a intervir ativamente no domínio econômico, e as Constituições passaram a introduzir em seu bojo direitos econômicos e sociais, não se restringindo a estabelecer apenas direitos civis

e liberdades políticas. Essa nova orientação constitucional implicou no surgimento das normas constitucionais programáticas, que trouxeram novos direitos, mas sem eficácia técnica necessária.

A eficácia técnica deficitária das normas programáticas levou a uma pertinente discussão doutrinária quanto à temática. Primeiramente, passou-se a advogar que as normas programáticas eram meras exortações morais, sem qualquer eficácia, esvaídas de qualquer vinculatividade. Em seguida, devido à influência doutrinária italiana, face às numerosas regras de cunho programático na Constituição da Itália de 1947, surgiu um novo parecer, a partir do constitucionalista Vezio Crisafulli, reconhecendo a eficácia hermenêutica das normas programáticas, que influencia na interpretação das demais normas. E, por fim, argumenta-se que essas normas são detentoras de eficácia hermenêutica e eficácia negativa, retirando qualquer possibilidade de serem apenas meras recomendações éticas.

Preleciona Paulo Roberto Lyrio Pimenta (1999, p.150) que, segundo essa corrente, denominada “corrente moderna”, referidas normas são eficazes, mas apresentam eficácia diferida em relação às demais normas constitucionais. Devido à ausência de delimitação de seus elementos normativos, as regras programáticas não gozam de aplicabilidade direta e imediata. No entanto, produzem efeitos jurídicos, em virtude dos seguintes motivos: vinculam, obrigatoriamente, os órgãos públicos; restringem a discricionariedade legislativa; servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade das demais normas; vedam a edição de normas com elas conflitantes; funcionam como elemento de integração das demais normas constitucionais; prescrevem diretrizes para o legislador infraconstitucional; norteiam a interpretação das fontes infraconstitucionais.

Conforme ainda Paulo Roberto Lyrio Pimenta (1999, p.142-145), as normas programáticas se dividem em quatro espécies: normas programáticas em sentido estrito – obrigam o legislador a implementar o programa previsto na norma, através de legislação infraconstitucional (exemplos: arts. 173, §4º, 174, §1º e 186, CR/88) - ; normas programáticas meramente definidoras de programas – apesar de determinarem os programas, não apontam a necessidade de integração normativa (exemplo: art.144, CR/88) -; normas programáticas enunciativas ou declaratórias de direitos – enunciam direitos, geralmente, econômicos ou sociais, vinculando os órgãos públicos, ainda que não existam normas infraconstitucionais, sem, contudo, indicar como serão implementados (exemplos: arts.6º, 196 e 205, CR/88) -; e

normas programáticas definidoras dos fins organizacionais, econômicos e sociais do Estado – prescrevem os fins mediante os quais o Estado se organiza, inclusive os de natureza econômica e social (exemplos: arts.170 e 193, CR/88).

Preleciona Robert Alexy (2015, p.196-203) que os direitos subjetivos dividem-se em direitos a ações negativas e a ações positivas. Os primeiros se subdividem em três espécies: direitos ao não embaraço de ações; direitos à não afetação de características e situações; e direitos à não eliminação de posições jurídicas. Os últimos, por sua vez, subdividem-se em direitos cujo objeto é uma ação fática – refere-se ao direito de exigir providências materiais em face do Estado, sendo irrelevante a forma jurídica para a realização da conduta estatal -, ou a uma ação normativa – exige do Estado a edição de ato normativo, geral ou individual.

De acordo com a teoria tradicional, a única modalidade normativa que não detém eficácia positiva é a norma programática – por não possuírem densidade jurídica o suficiente -, não sendo possível exigir do Estado uma prestação com fundamento nessas normas. Doutrinadores como, por exemplo, Jorge Miranda, Michel Temer e Maria Helena Diniz, reconhecem a eficácia hermenêutica e a eficácia negativa das normas programáticas. Defende-se, na presente dissertação, no entanto, que as normas programáticas criam, sim, direitos subjetivos em qualquer situação, variando o tipo de direito conforme o tipo de norma programática. A jurisprudência, inclusive, tem reconhecido a sua eficácia positiva. Negar às normas programáticas a eficácia positiva, tolhe a pretensão de um agir estatal em busca de sua concretização (da norma), confrontando, assim, com o postulado da máxima efetividade da Constituição.

Aqueles que advogam a ineficácia positiva das normas em estudo alegam que há que se preservar a reserva de governo, que se trata do campo de liberdade que o Executivo e o Legislativo têm para deliberar no tempo e o modo de atuação para fins de concretização da norma. Além disso, as normas programáticas são caracterizadas pelo seu elevado grau de abstração e imprecisão, não prevendo os meios para a sua concretização, apenas os fins, o que poderia abrir um largo espaço para a discricionariedade do Poder Público. Deve-se considerar, ainda, que, devido à existência de vários programas concorrendo entre si, competiria, exclusivamente, ao legislador ou ao administrador qual deles eleger. E, também, não se pode olvidar, que a eficácia positiva das normas programáticas implicaria em abrir caminhos para a judicialização, o que seria antidemocrático, visto que referidas normas estão mais

insertas no campo político que jurídico.

Apesar de as normas programáticas serem “abertas” não se justifica a ausência de eficácia positiva, face às circunstâncias concretas. Ainda que a norma programática não explicita os meios a serem empregados, a escolha desses meios não é completamente livre, desprovida de critérios, sendo, sim, suscetível à apreciação judicial. Tampouco o lapso temporal para a sua efetivação pode ser indefinido. Há que se levar em consideração o princípio da razoabilidade, sob pena de inconstitucionalidade por omissão. A existência de normas programáticas concorrendo entre si, do mesmo modo, não pode servir de pretexto para negar-lhes eficácia positiva. Deve ser realizada uma ponderação, assim como, também, ocorre com as normas definidoras de direitos – os direitos concorrem entre si -, fixando uma escala de prioridades, pautada por critérios hermenêuticos e objetivos. O ativismo judicial, da mesma forma, não é razão para se negar eficácia positiva às normas em comento, visto que ocorre, inclusive, em países que não contam com uma Constituição Programática.

Há divergência quanto à classificação de uma norma como programática ou definidora de direitos. Um exemplo é o art.7º, IV, CR/88, que trata do salário mínimo. Enquanto alguns doutrinadores defendem ser uma norma de cunho programático, Luís Roberto Barroso (2006, p.147) advoga ser uma norma definidora de direito.

Do mesmo modo que as normas programáticas são classificadas como de eficácia limitada, as normas definidoras de direitos também podem ser, o que inviabilizaria a produção de efeitos positivos, já que dependentes de legislação infraconstitucional.

Há uma propensão atual a se considerar normas que, antes, eram reputadas programáticas, como definidoras de direitos, a fim de que se viabilize direito subjetivo positivo. No entanto, o ex-ministro Eros Roberto Grau (1985, p.43) classifica normas tipicamente definidoras de direitos como programáticas, ressaltando que estas vinculam os três poderes e são diretamente aplicáveis.

Há casos em que a relação entre as normas definidoras de direitos e as normas programáticas viabilizará a eficácia positiva destas últimas, a fim de que se garanta o exercício das primeiras. Um exemplo é a conjugação do art. 218, caput e §3º, CR/88 (normas programáticas) com o art.5º, IX, CR/88 (norma definidora de direito – trata da liberdade científica).

O STF decidiu, em 2000, em sede de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 271286-RS, cujo relator foi o ministro Celso de Mello, que

a interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional insequente. O caráter programático da regra inscrita no art.196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

O STF, no mesmo sentido, no julgamento da ADI 1.950 SP, em 2005, cujo objeto foi a Lei 7.844/92 do Estado de São Paulo, que tratava de assegurar a meia entrada aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino em eventos culturais, deixou claro que a Constituição não é apenas uma mera carta de boas intenções, tendo em vista que estabelece diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, informado pelas normas insculpidas nos arts.1º, 3º e 170, CR/88.

A CF/88 prima por garantir a aplicabilidade dos direitos fundamentais, utilizando-se de instrumentos jurídicos como o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção. Além disso, o art.5º, §1º, CR/88 informa que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, ou seja, independem de lei infraconstitucional para serem imediatamente aplicadas, podendo ser invocado o Judiciário, em caso de seu descumprimento. O art.85, III, CR/88, designa como crime de responsabilidade do Presidente da República atos atentatórios ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.

A própria CF/88 possui os instrumentos jurídicos aptos à sua efetivação. O que parece faltar é o que Konrad Hesse (1991, p.19) chamou de “vontade de Constituição”. Essa “vontade de Constituição” se assenta em 3 pilares: a primeira é a exigência de uma ordem normativa que defenda o indivíduo face a arbitrariedade do Estado; a segunda é a concorrência da vontade humana para a concretização dessa ordem normativa; e, por fim, atos de vontade que proporcionam a vigência da ordem normativa. No entanto, destaca Gilberto Bercovici (1999, p.44), essa “vontade de Constituição” não está presente nos altos escalões do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Há um certo descompasso entre a jurisprudência e a doutrina. Em alguns julgados, reconhece-se que as normas programáticas têm eficácia plena, bem como criam direito subjetivo positivo. Tal entendimento, contudo, é rechaçado pela doutrina, para quem as normas programáticas possuem apenas eficácia limitada, dependentes, portanto, da edição de norma infraconstitucional. No entanto, conforme o posicionamento majoritário, o legislador não é obrigado a legislar, sendo incabível alegar omissão inconstitucional com fulcro em norma programática. Não haveria um dever jurídico, propriamente dito, que impelisse o legislador a atuar, posto que as normas programáticas seriam meras recomendações a serem seguidas conforme o seu juízo discricionário, inviabilizando, desse modo, a atuação do Judiciário.

O legislador possui discricionariedade ao editar as normas integrativas. Entretanto, se houver uma omissão ou uma demora desarrazoada na produção legislativa, pode ficar caracterizado o vício de discricionariedade – há um desrespeito aos fins previstos na CR/88.

A CR/88 trouxe instrumentos jurídicos para conter esse poder discricionário, através do controle jurisdicional, objetivando a máxima efetividade das normas constitucionais. Segundo Flávia Piovesan (1995, p. 75), “o pressuposto fundamental de uma inconstitucionalidade é a superioridade da Constituição em relação à lei ordinária e a clara distinção entre Poder Constituinte e Poder Constituído”. Contudo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção se mostraram pouco eficazes, visto que teoricamente apenas cientificam o Poder Público da sua mora face ao cumprimento do dever constitucional.

Entendimento diverso é o do ex-ministro, Eros Roberto Grau (1985, p. 44), para quem

o Poder Judiciário deve suprir, no caso, a omissão do Legislativo, dando atendimento aos preceitos constitucionais da espécie, mesmo porque – é obvio – pretender que um direito inscrito no texto constitucional só opere efeitos após a superveniência de lei ordinária é subverter a hierarquia das normas jurídicas, conferindo-se à lei força maior do que a atribuída à Constituição.

Luís Roberto Barroso (2004, p.34-35), revisando a teoria tradicional, advoga que a inconstitucionalidade por omissão, em sede de normas programáticas, é admissível quando envolver o mínimo existencial.

As normas programáticas não se dirigem apenas ao legislador infraconstitucional, mas, também, ao administrador público. Aduz J. H. Meirelles Teixeira (1991, p.341-342) que

a direta subordinação e obediência dos órgãos administrativos às normas programáticas, ou melhor, aos princípios gerais, diretrizes e orientações nela fixadas, deve, portanto, efetivar-se em todos aqueles casos em que tais órgãos e autoridades devem agir e resolver na ausência de lei ordinária sobre a matéria, ou quando a lei ordinária lhes haja assinalado poder de livre apreciação quanto à escolha de meios e critérios de ação.

O agente público possuiria a discricionariedade quanto ao momento e aos meios empregados para se atingir a finalidade normativa. No entanto, argumenta-se que o legislador ou o administrador público estariam vinculados não apenas aos fins previstos pela norma, mas, também, quanto aos motivos e meios, tampouco poderia implementar o que designa a norma no tempo que lhe convier. Deve, sempre, atentar-se ao princípio da razoabilidade.

A grande celeuma apresentada pelas normas programáticas se dá em virtude da Constituição Dirigente, consubstanciada por seu forte apelo social. Gilberto Bercovici (2006, p. 72) pontua que uma das principais críticas sofridas pela Constituição Dirigente é a de que o texto constitucional estaria tolhendo o processo de decisão política. Pode-se dizer, contudo, que a política possui vários caminhos de atuação, devendo-se amparar na própria CR/88. A CR/88 não substitui a política, mas é o seu fundamento, devendo ser observado, assim, o projeto designado pelo Constituinte originário.

Nas palavras do jurista (1999, p. 40)

a Constituição Dirigente não estabelece uma linha única de atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substitui a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política, que deve mover-se no âmbito do Programa Constitucional.

O autor observa, ainda, em outro artigo (2006, p.72), que “o curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que engessam a política, retirando a liberdade de atuação do legislador.”

Não é acertado, portanto, dizer que as normas programáticas carecem de exigibilidade, devendo ser cumpridas pelo simples fato de integrarem o texto constitucional. Entende Ana Paula de Barcelos (2011, p.38) que “de acordo com

as concepções contemporâneas sobre o assunto, o elemento essencial do direito, e da norma jurídica em particular, consiste na imperatividade dos efeitos propostos.”

Luís Roberto Barroso (2006, p.76) pontua que as normas constitucionais, como espécies de normas jurídicas, congregam suas características essenciais, como a imperatividade, contendo uma prescrição - que ultrapassa a questão moral -, com força jurídica. Sendo assim, o seu descumprimento gerará consequências. O paradoxo é que, sendo as normas constitucionais hierarquicamente superiores, foram consideradas como preceitos destituídos de sanção, apenas aspirações morais, sem viés jurídico.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (1981, p. 237),

uma vez que a nota típica do Direito é a imposição de condutas, compreende-se que o regramento constitucional é acima de tudo um conjunto de dispositivos que estabelecem comportamentos obrigatórios para o Estado e para os indivíduos. Assim, quando dispõe sobre a realização da justiça social – mesmo nas regras chamadas programáticas – está, na verdade, imperativamente constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la.

O discurso que limita a eficácia jurídica das normas programáticas tem sido utilizado, portanto, com o propósito político de não concretizar os desígnios constitucionais, sobretudo aqueles que têm a feição de promover mudanças profícuas na sociedade. A norma veiculada pelo art.3º, III, CR/88, que visa a redução das desigualdades sociais e regionais, é exemplo capital, eis que permeada por forte espírito de fomento à justiça social. Na verdade, a intenção é, justamente, ade se preservar o *status quo*, para que os donos do poder continuem onde estão, despindo, na prática, de qualquer eficácia – jurídica e social – as normas programáticas. Essas revelar-se-iam como uma utopia, uma eterna promessa a ser, jamais, cumprida, porquanto essa é a intenção. Há que se ressaltar, ainda, que referidas normas veiculam programas de Estado, não de governo. Ou seja, independentemente da ideologia daqueles que se encontram na gestão do poder político, o seu cumprimento é obrigatório. Os meios e instrumentos para se alçar o desiderato da CR/88 são – com ressalvas – abertos à discricionariedade do legislador e/ou administrador público.

Assinala, nesse sentido, de modo pertinente, Marcelo Neves (1994, p.160), que

em face da realidade social discrepante, o modelo constitucional é invocado pelos governantes como “álibi”: transfere-se a “culpa” para a sociedade desorganizada, “descarregando-se” de “responsabilidade” o Estado ou o governo constitucional. No mínimo, transfere-se a realização da Constituição para um futuro remoto e incerto. Ao nível da reflexão jurídico-constitucional, essa situação repercute ideologicamente, quando se afirma que a Constituição de 1988 é “a mais programática” entre todas as que tivemos e atribui sua legitimidade à promessa e esperança de realização no futuro (...). Contraditoriamente, na medida em que se ampliam externamente a falta de concretização normativa do documento constitucional e, simultaneamente, o discurso constitucionalista do poder, intensifica-se o grau de desconfiança no Estado. A autoridade pública cai em descrédito.

No capítulo subsequente, ficará demonstrado que, a CR/88 carece de concreção, mesmo após mais de 30 anos de sua promulgação. Não há respeito pelas normas que visam a justiça social, em especial a norma programática insculpida no art.3º, III, pois, conforme explanado no capítulo anterior, são implementadas políticas públicas totalmente destoantes do programa constitucional de 1988 – sobretudo de caráter neoliberal regulador e de austeridade (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2020), a exemplo da Reforma Trabalhista, iniciada no Governo Michel Temer, com a Lei 13.467/2017. A referida reforma – sob a alegação de modernização da legislação trabalhista, a partir da flexibilização de direitos dos trabalhadores, tendo em vista que a CLT é de 1943 – prometeu gerar novos postos de trabalho (entre 2 a 6 milhões), o que, de fato, não se pode dizer que aconteceu. Um estudo, realizado em 2022, por Gustavo Pereira Serra, Ana Bottega e Marina da Silva Sanches, pesquisadores do Centro de pesquisas em macroeconomia das desigualdades da USP, intitulado “A reforma trabalhista de 2017 teve efeito sobre a taxa de desemprego no Brasil? Uma análise dos primeiros anos de vigência da Lei 13.467/2017”, através do emprego da metodologia de controle sintético, analisando países da América Latina e Caribe que não passaram por alterações das leis trabalhistas após 2017, apontaram que “a (contra) reforma trabalhista não apresentou efeito estatisticamente significativo sobre a taxa de desemprego”.

Segundo os pesquisadores supracitados:

Por um lado, as grandes expectativas que o governo Temer tinha para a reforma não foram correspondidas. A geração de empregos era um dos principais pontos do discurso da base do governo, e se falava de 2 a 6 milhões de novos empregos. O próprio presidente Michel Temer declarou que a estimativa era a criação de mais de 2 milhões de empregos no curto prazo, em dois anos. Logo, notamos que o discurso político em torno dos resultados da reforma na época da sua proposta não se realizou.

O Programa Bolsa Família, que será abordado no próximo capítulo, surge

através do desenvolvimento e aprimoramento de outras políticas de transferência de renda, iniciadas no Governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, apesar da sua inteligente articulação e de seus bons resultados, ainda é tímida no que tange à genuína concreção do art.3º, III, CR/88. É preciso ir além.

4 COMO SE MOVIMENTOU A DESIGUALDADE SOCIAL DE 2000 A 2020

A desigualdade social, conforme já trabalhado no início do primeiro capítulo, afere a distância social entre os indivíduos, em uma determinada sociedade, levando-se em consideração aspectos como, por exemplo, cultura, etnia, gênero e poder aquisitivo, que se imbricam. As desigualdades de gênero e de raça, sobretudo, são fortes determinantes da desigualdade de renda, tomando-se como parâmetro o Brasil, em que, ainda, homens percebem salários superiores aos das mulheres, para desempenhar funções idênticas ou semelhantes, e brancos, do mesmo modo, auferem renda de trabalho maior que a dos negros.

A desigualdade social no Brasil, mormente a de renda, é marcada pela volatilidade, podendo-se fazer analogia a um eletrocardiograma, apresentando altos e baixos. Em determinados períodos, a depender da conjuntura interna – inflação, crises econômicas, crises institucionais (como o processo de impeachment, por exemplo) etc – e/ou externa – cenários de guerra, crises econômicas mundiais, pandemias etc – as desigualdades socioeconômicas podem sofrer variações, seja de redução ou elevação.

Conforme relatório publicado pela Oxfam Brasil, em 25 de setembro de 2017, “A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras”, entre 1988 e 2015, o Brasil reduziu de 37% para menos de 10% a parcela de sua população que vivia abaixo da linha da pobreza. Entre 2002 e 2017, o País retirou mais de 28 milhões de pessoas da pobreza. No entanto, a concentração de renda no topo permaneceu estável. O índice de Gini para a renda dos brasileiros sofreu uma queda de 16% - diminuiu de 0,616 para 0,515 – desde 1988, em virtude – pode-se dizer - do aumento da oferta de serviços essenciais, da universalização do acesso à educação básica, da estabilização da economia e da inflação, do aumento real do salário mínimo, da formalização do mercado de trabalho, do aumento do gasto social em programas de transferência direta de recursos etc. No entanto, aponta o relatório, a elevação da renda dos mais pobres é insuficiente para reduzir peremptoriamente as desigualdades no País, pois ainda há grande assimetria na apropriação do crescimento total. Entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos abocanharam 61% do crescimento econômico, enquanto os 50% dos mais pobres apenas 18%. Neste mesmo período, a concentração de renda no 1% não se alterou, mantendo-se entre 22 a 25%.

O estudo “Miséria, Desigualdade e Estabilidade: O Segundo Real”, realizado pela FGV (Fundação Getúlio Vargas) Social, sob coordenação do economista Marcelo Neri, baseado em dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), analisa o período compreendido entre 1992 e 2005. De acordo com o referido estudo, entre os anos de 1993 e 1995, o contingente de pessoas que viviam abaixo da linha da miséria no País cai de 35,3% para 28,8%, devido ao Plano Real – apesar da ressalva quanto aos mecanismos de transmissão dessas mudanças. Em 2003, a miséria compreendia, ainda, a faixa de 28,2%, declinando, em 2005, para 22,7%, o que corresponde a uma queda acumulada de 19,18% entre esses dois anos. Em 2005, o décimo mais rico detinha 45,1% da renda per capita nacional, enquanto os 50% mais pobre ficavam com pouco mais de 10%, e os 40% intermediários com 40,8%.

O estudo em comento dividiu o período analisado (1992 a 2005) em cinco fases. A primeira fase, denominada de incerteza institucional e inflação crônica pré-1995 (julho de 1994), reúne períodos caracterizados por sucessivos pacotes econômicos e planos de estabilização. Entre 1990 e 1992, no governo Collor, houve redução das desigualdades sociais, mas com queda de renda – os 10% mais ricos sofreram uma queda de 11,8% na renda, enquanto os 50% mais pobres tiveram uma perda de 4,4%. Entre 1992 e 1993 – com elevadas taxas de inflação -, os mais ricos tiveram um aumento de 12,3% na renda, enquanto os mais pobres sofreram uma perda de 1,6% ao ano, acarretando em uma expressiva concentração de renda. A segunda fase, de “lua-de-mel com o Plano Real” (boom pós-estabilização inflacionária), trouxe um incremento na renda de 12% ao ano, a todos os segmentos da população, proporcionando bem-estar. A terceira fase, de “incerteza crítica em relação a choques externos”, foi uma fase na qual o Brasil ficou vulnerável a uma série de choques externos, com perdas absolutas de renda da ordem de 1,1% ao ano, no período compreendido entre 1995-2001, tendo os mais pobres sido preservados. A quarta fase, de “incerteza em relação à situação externa e mudanças políticas internas”, ficou marcada pela queda da renda, com redução das desigualdades sociais, tendo os mais pobres sofrido menos os impactos, com perda de 0,3% da renda, enquanto os mais ricos perderam 4,1% ao ano. E, a última fase, do “boom pós-choque de confiança”, entre 2003 e 2005, em que houve um crescimento anual total de 4,8%, os mais pobres foram os mais beneficiados, com elevação da renda em 8,4%, enquanto os 10% mais ricos tiveram um ganho

de 3,7% e os 40% intermediários 4,9%.

O estudo em comento apontou, ainda, que apenas os 10% mais ricos tiveram diminuição de renda entre 2001 a 2005: perda de 0,2% face ao ganho de 4% dos mais pobres. Se for considerado o período estudado (1993 a 2005), os mais pobres tiveram um ganho de 3,5%, enquanto os mais ricos elevaram a sua renda em 1,5%.

No estudo “A Escalada da Desigualdade: Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?”, também realizado pelo FGV Social, por Marcelo Neri, foi analisado o período compreendido entre 2014 e 2019. O estudo apontou que o índice de Gini, após o último trimestre de 2014, até o segundo semestre de 2019, se elevou, denotando um aumento anual de concentração de renda, que pode ser comparado – de modo invertido – à queda da desigualdade social entre 2001 e 2014. Trata-se, conforme o estudo em análise, de um recorde de duração nas séries históricas brasileiras: nem mesmo em 1989 – que representa o pico histórico de desigualdade no País – se vivenciou, por tantos períodos sucessivos, um movimento de concentração de renda.

Este último estudo dividiu a renda domiciliar per capita do trabalho em quatro faixas de renda, apontando que os 50% mais pobres sofreram perda de renda de 17,1%, os 40% intermediários perderam 4,16%, os 10% mais ricos auferiram ganhos de 2,55%, e os 1% mais ricos (incluídos no grupo dos 10% mais ricos) chegaram a obter ganhos no importe de 10,11%. Pode ser observada uma forte perda de bem estar. Enquanto no primeiro trimestre de 2014 o bem estar crescia a 6,47% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, em 2016, exatos dois anos depois, o bem estar sofre queda de 6,87%. Não apenas o crescimento da renda média sofre uma conversão – de um crescimento de 5,08% para uma queda de 5,51% -, como o aumento da equidade muda de 1,32%, para uma queda de 2,32%, piorando o quadro da desigualdade social.

O estudo realizado por Neri (2019) mostrou que, tanto a queda da renda média quanto o aumento da desigualdade e da pobreza, foram consequências do aumento do desemprego. No período compreendido entre o quarto trimestre de 2014 e o segundo trimestre de 2019, a perda de renda acumulada foi de 3,71%. Segundo Marcelo Neri (2019, p.12):

Esta perda é mais forte entre os jovens entre 20 e 24 anos (-17,76%), entre analfabetos (-15,09%), entre moradores da região Norte (-13,08%) e Nordeste (-7,55%) e pessoas de cor preta (-8,35%), todos com redução de

renda pelo menos duas vezes maior que a da média geral. O único grupo tradicionalmente excluído que não perde são as mulheres (2,22%) contra perdas dos homens (-7,16%). O diferencial feminino é ter mais escolaridade, atributo que o que parece ter feito a diferença no período em questão, como a performance daqueles sem qualquer escolaridade exemplifica.

Conforme o estudo em comento, apenas em 2015, a pobreza no Brasil subiu 19,3%, o que representou um contingente de 3,6 milhões de pessoas adicionadas à linha da pobreza. Entre o final de 2014 até o final de 2017, esse aumento foi de 33%- passando de 8,38% a 11,18% da população brasileira -, implicando em 23,3 milhões de novos pobres – uma população superior à do Chile. Apesar de a desigualdade aferida pelo índice de Gini não ter sofrido uma elevação em 2015, aponta o estudo, a desigualdade relevante em termos de pobreza foi estratosférica. Enquanto a média de renda sofreu uma queda de 7%, a renda dos 5% mais pobres sofreu uma perda de 14%, devido ao congelamento do Programa Bolsa Família em 2015, quando houve uma acentuada taxa de inflação e de desemprego. O salário mínimo, utilizado como indexador da maior parte dos gastos sociais e previdenciários do País, ao contrário, teve ganho real no mesmo ano (2015), impedindo que a renda de seus beneficiários caísse mais. Neri (2019) analisa que, ao privilegiar os gastos previdenciários em detrimento do Programa Bolsa Família, houve um impacto social e fiscal, bem como na demanda agregada. Segundo Neri (2019, p. 18-19):

Em termos de multiplicadores de gastos públicos, cada real empregado no Programa Bolsa Família dispara um multiplicador 3 vezes maior do que o dos gastos previdenciários; 5 vezes maior que os do FGTS – usado em 2017 como ferramenta anticíclica; 1,68 mais que o abono salarial do PIS-Pasep – usado em meados de 2018 junto com a recomposição do valor realdo benefício do Bolsa Família.

O subtópico subsequente marca a segunda parte – ponto mais importante - dopresente capítulo, abordando o Programa Bolsa Família e seus impactos na reduçãoda pobreza e das desigualdades sociais. Também são abordados, de modo mais suscito, os programas de cunho social que o precederam – tanto antes, quanto após a CR/88 -, sendo possível aferir, via de consequência, quais os impactos – no plano material – a nova Constituição trouxe no plano social, bem como em que medida vêm sendo concretizados os seus comandos.

4.1 Bolsa família: um exemplo de política pública de fomento à redução das desigualdades sociais

4.1.1 As políticas sociais no período anterior à CR/88

De acordo com Eloísa Mattos Höfling (2001, p. 31), as políticas sociais são ações que estabelecem o padrão de proteção social empreendido pelo Estado, direcionadas, a priori, à redistribuição dos benefícios sociais, cujo escopo é a redução das desigualdades estruturais desencadeadas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais se originaram através dos movimentos populares do século XIX, dirigidas aos conflitos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

As políticas sociais, é preciso deixar claro, não representam uma novidade no Brasil, reportando-se à década de 1930. Consoante Weissheimer (2006, p.27):

Uma história da implementação de políticas sociais de distribuição da renda no Brasil teria que retroceder, pelo menos, à década de 1930, com a criação dos primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores e setores mais pobres da população. Nesta época, a partir do governo de Getúlio Vargas, começou a surgir de modo mais concreto no país a ideia de construção de um Estado de bem-estar social, um projeto ainda inacabado. Um passo importante neste processo foi a Constituição de 1988, que colocou efetivamente a Assistência Social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à Saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente (como indígenas, quilombolas, crianças e idosos).

No mesmo sentido, Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p.1430) explica que “os marcos iniciais da constituição e desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social no Brasil remontam aos anos 1930”, quando o País, ao sair de um sistema agroexportador para o urbano-industrial, se vê compelido a atender às necessidades da classe operária emergente. Segundo Marcelo Medeiros (2001, p.9), “é a partir de 1930 que se torna nítida a constituição de um *Welfare State* no Brasil, com políticas sociais de profundo caráter conservador”. O autor (2001, p.9) aponta que os conflitos entre classes eram percebidos pelos grupos detentores do poder - sob uma ótica corporativista -, como deletérios ao Estado.

Durante essa década, o poder estatal era centralizado, e a proteção social era contributiva, fundada em categorias profissionais. A previdência social também

era exclusiva, baseava-se na “meritocracia”, tendo-se em vista a profissão e a renda, de modo a excluir ou incluir determinados grupos sociais. O modelo assistencial de saúde, à época, não tinha o viés de direito social, era de cunho caritativo, emergencial e de baixa qualidade, direcionado à população sem vínculo formal de trabalho. De acordo com Sônia Miriam Draibe (1993), as ações orientadas à área da assistência social eram de jaez eleitoreiro e clientelista – em clara substituição aos direitos sociais -, sendo voltadas a determinados grupos, como gestantes, nutrizes, crianças e idosos, baseadas no critério da renda familiar.

Sônia Miriam Draibe (1989, p.8), em outra obra, preleciona que, tanto durante a década de 1930 quanto o início da década de 1940, há a fundação da base institucional-legal para as políticas sociais:

A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país.

Marcelo Medeiros (2001, p. 11) pontua que o relacionamento edificado entre o Estado e a classe trabalhadora era marcado pelo patrimonialismo, pela cooptação e pelo corporativismo. O sistema de proteção social - esteado na previdência social - foi desenvolvido, justamente, para assistir aos setores organizados da classe trabalhadora. Ou seja: quem não fazia parte dessa classe organizada estava de fora desse tipo de proteção social, que era excludente. James M. Malloy (1986) salienta, nesse viés, que a previdência social cooperou para a divisão da classe trabalhadora, tornando os seus beneficiários reféns do clientelismo estatal. Do mesmo modo, o sistema colaborou para que uma parcela relevante da classe trabalhadora se integrasse ao conjunto de estruturas corporativistas, fortalecendo o poder regulatório do Estado patrimonialista.

Marcelo Medeiros (2001, p.12) ressalta que o caráter redistributivo do *Welfare State* está, em parte, relacionado à sua estrutura burocrática. No caso brasileiro, como os funcionários públicos eram submissos ao governo, não lhes era interessante arriscar seus privilégios corporativos para promover gastos sociais

progressivos. A inclusão de grupos sociais na esfera de proteção social só vai se ampliar – independentemente do regime político – a partir da expansão industrial, com o conseqüente aumento da demanda por trabalhadores. Noutros termos, é a necessidade do sistema capitalista que irá definir o círculo de proteção social.

De acordo com Tanya Maria Macedo Barcelos (1983, p.17 e 18), no período anterior à Revolução de 1930, o Estado intervia na esfera social de modo fragmentado e em questões mais urgentes, em que pese atuar, em determinados setores, de modo mais geral - a exemplo da instituição, por lei, dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação do Código Sanitário, bem como da Lei Eloy Chaves, que tratava da Previdência Social. As relações trabalhistas eram reguladas por uma legislação esparsa, sendo as dissidências entre capital e trabalho resolvidas, na maior parte das vezes, através do aparato policial. Não havia, por parte do governo central - salvo em relação aos problemas mais prementes, como as epidemias, por exemplo - um programa direcionado às questões de saúde, que eram tratadas pelas autoridades locais. A educação era elitista, e a Previdência Social, assim como a questão habitacional, de caráter privado.

Nelson Dacio Tomazi (2013, p.208) anota que, durante o Período Imperial e a Primeira República, os direitos sociais eram praticamente inexistentes – o Estado, simplesmente, não intervinha nessas questões. A assistência social era incumbênciada das irmandades religiosas ou de sociedades de auxílio organizadas por pessoas leigas, e tinham um viés contributivo. Também havia sociedades de auxílio mútuo, organizadas por trabalhadores e sindicatos.

Pontua José Murilo de Carvalho (2018, p.114-115) que, durante a Primeira República, a ortodoxia liberal não permitia que o Estado atuasse na esfera trabalhista, assim como era restrita a atuação na área social. Havia, no entanto, um grupo influente – contrário ao liberalismo dominante – que propunha a adoção de uma ampla legislação social. No início da República, em 1889, eles propuseram ao governo provisório, uma legislação social progressista – jornada de trabalho de sete horas, descanso semanal, férias anuais, licença remunerada para tratamento de saúde, aposentadoria, pensão para as viúvas, estabilidade aos sete anos de trabalho –, que, obviamente, não foi acolhida.

No período compreendido entre 1946 a 1964, Tanya Maria Macedo Barcelos (1983, p.87 e 88) destaca que vigorou o regime democrático, mas sem perder os traços do populismo – embora de modo heterogêneo. A Constituição promulgada

em 1946, conforme a autora (1983, p.87), não rompeu com o espírito do Estado Novo, apenas estabeleceu eleições livres e conferiu direitos cívicos à população, e restaurou, formalmente, o sistema federativo. No entanto, conservou-se a centralização do poder, que se traduzia na estrutura corporativista das instituições, do mesmo modo que no período anterior. No que tange ao aspecto social, a autora (1983, p.89) aduz que o Estado se viu obrigado a se reestruturar, a fim de responder às necessidades derivadas da concentração urbana:

Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial monopolizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social.

Escreve Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p.1430) que o desenvolvimento e a expansão do Sistema de Proteção Social Brasileiro ocorreram, sobretudo, nos anos de 1970, na conjuntura do autoritarismo da ditadura militar. Os programas de proteção social assumiam o papel de reprodução da força de trabalho e de legitimação do regime autoritário. Nesse período, pontua Sônia Miriam Draibe (1993), ocorreu a incorporação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), bem como a expansão da cobertura previdenciária, englobando – ainda que de modo precário – os trabalhadores rurais e autônomos, e as empregadas domésticas. Segundo Nelson Dacio Tomazi (2013, p. 211), só não foram abrangidos pela cobertura previdenciária nacional os trabalhadores informais. Também verificou-se a ampliação do atendimento de urgência, na esfera da saúde, a toda a população, e a privatização de serviços sociais – sobretudo a educação secundária e universitária e a atenção hospitalar.

José Murilo de Carvalho (2018, p.175-176) anota que, em 1971, durante o governo Médici – caracterizado pela forte repressão – foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), incluindo os trabalhadores rurais na previdência, mas cujo financiamento e administração eram apartados do INPS. Ressalta-se que os recursos do Funrural eram oriundos de um imposto sobre produtos rurais, pago pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamento de empresas

urbanas – cujos custos, também, eram repassados aos consumidores –, sem qualquer contribuição por parte dos trabalhadores rurais e nem de seus empregadores. É importante dizer que os trabalhadores rurais, com isso, passaram a ter direito à aposentadoria e pensão – muitas vezes, equivalentes, ou superiores, aos baixos salários percebidos nas áreas rurais -, bem como assistência médica.

O autor (2018, p.176) destaca, ainda, que essa política social propiciou o apoio tanto dos trabalhadores rurais quanto dos proprietários rurais ao governo militar, posto que não lhes implicava ônus financeiros, nem se mencionava mais a reforma agrária.

Assevera George Martine (1989, p.99) que o modelo de política social do regime militar passou a ser traçado após o sucesso do planejamento no “milagre econômico”, cuja lógica assentava-se na premissa de que o desenvolvimento social procederia do crescimento econômico. Seria necessário – a partir desse raciocínio - acumular renda para, posteriormente, redistribuí-la. No entanto, a fim de remediar as implicações sociais decorrentes dessa concentração de renda – mantendo, assim, a “ordem” necessária para pavimentar o crescimento econômico -, o governo sentiu-se compelido a formular uma série de políticas sociais de caráter assistencialista. Observa o autor (1989, p.99 e 100) que:

Nessa transformação, a política social perdeu o caráter populista que vinha tendo desde o período getulista, para assumir contornos predominantemente compensatórios (i.e., amenizadora das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista). Por outro lado, fiel à ideologia do mercado, a política social foi concebida como uma atividade que, em diversas áreas, passaria a ser autofinanciada. A miséria não podia simplesmente ser tratada como um buraco sem fundo no qual o Estado jogaria seus excedentes para sustentar, *ad infinitum*, os estratos miseráveis. A política social devia visar, além da auto-suficiência, a possibilidade de gerar excedentes e de realimentar o ciclo econômico (...). Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada.

Sônia Miriam Draibe (1989, p.10) identifica o *Welfare State* brasileiro – compreendido entre a década de 1970 e o final da década de 1980 – como meritocrático-particularista-clientelista. No tipo meritocrático, há a necessidade que o indivíduo faça parte de um grupo estipulado – como a uma corporação, a uma

associação ou a uma classe trabalhista, por exemplo -, devendo financiar, diretamente, esse tipo de política, o que o torna, também, particularista, haja vista ser de caráter restritivo, visto que não inclui todas as pessoas. Esses tipos têm o condão de intensificar as desigualdades já existentes, uma vez que quanto maior a dificuldade que o indivíduo tem em suprir as suas próprias necessidades, menor a sua capacidade contributiva para o sistema de seguridade.

Consoante a autora (1989, p.15), até as reformas empreendidas na década de 1980, o *Welfare State* brasileiro pode ser descrito pela centralização política e financeira em nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais, pautado por propósitos de cunho estritamente político dos consecutivos ocupantes do poder.

Interessante é a análise empreendida por José Murilo de Carvalho (2018), ao observar que, no Brasil, os direitos sociais se anteciparam os direitos civis e políticos. Segundo o autor (2018, p.130):

A antecipação dos direitos sociais fazia com o que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.

No entanto, o término dos regimes militares, dando início à Nova República, não carregou ventos tão bons na área social quanto o esperado. George Martine (1989, p.107) sublinha que “nenhum programa social de maior impacto foi lançado e alguns organismos outrora poderosos, como o BNH, acabaram sendo desativados”. Planejava-se uma força-tarefa nas áreas de nutrição e emprego que, no entanto, acabou inócua. Também foi criado o Emprego-salário, que trouxe benefícios a um segmento de empregados no setor formal, mas muito aquém de uma política de emprego. O autor (1989, p.107 e 108) elenca os motivos que podem ter contribuído para o enfraquecimento da atuação estatal na esfera social:

Entre eles, a continuação das dificuldades econômicas e a crescente crise financeira causaram a retração de recursos para a área social. A transição para a democracia, dentro de uma estrutura legislativa e executiva montada basicamente durante o período autoritário, acabou fomentando uma utilização eleitoreira da política social. A tentativa de gerar programas econômicos de grande impacto social, tais como a Reforma Agrária, acabou fracassando por falta de apoio político. A concentração de energias em torno da Constituinte, e a expectativa que ela fosse capaz de encontrar soluções para os graves problemas econômicos e sociais do País, certamente afetaram o rendimento da tecnocracia, tanto em termos

demotivação como de espaço para trabalhar na área social. Nesse contexto, as políticas sociais de maior impacto acabaram sendo os choques heterodoxos aplicados na economia, particularmente o Plano Cruzado. Pelo que se sabe, essa iniciativa impôs uma redistribuição de renda importante, mas seus efeitos, evidentemente, não foram duradouros. Os outros planos subsequentes de estabilização tiveram impactos cada vez menores.

Eduardo Fagnani (1997, p. 214), por sua vez, assinala que a “ala progressista”, no governo da Nova República, tinha um projeto reformador – visando a reorganização institucional e econômica -, que se concentrou no Executivo Federal sobretudo no biênio 1985/1986 –, e na Assembleia Nacional Constituinte – em 1987/1988. Havia duras críticas ao padrão autoritário, especialmente em relação à centralização institucional e financeira que o particularizava, intensificando-se o consenso em torno da tese da descentralização. Em diversos documentos oficiais – como a Comissão para o Plano de Governo (COPAG), o Plano de Prioridades Sociais para 1985, o I Plano de Desenvolvimento do Governo da Nova República (I PND-NR), o Plano de Prioridades Sociais para 1986 e o Plano de Metas (1986/89) – não apenas reconhecia-se a “dívida social”, mas havia um compromisso para com ela. Além disso, foi feita uma análise em diversos setores sociais, elaborando-se diagnósticos, prioridades e metas – base da estratégia reformista -, tendo sido reprovada a tese do desenvolvimento social como resultante natural do crescimento econômico.

Ainda para Eduardo Fagnani (1997, p.218), a nova Constituição incorporou avanços formais, reparando iniquidades e acrescentando direitos, sobretudo na esfera trabalhista e na seguridade social. Também ocorreram melhorias no seguro-desemprego e na área da educação. Ressalta também Eduardo Fagnani (1997, p.218-219) que:

A introdução de capítulo sobre a seguridade social foi saudada como uma das maiores conquistas do direito social brasileiro. Compreendendo “um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, a seguridade deveria ser organizada pelo Poder Público, com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa. O orçamento da seguridade, previsto no artigo 195, representou outro avanço, por facilitar o controle da sociedade sobre a gestão financeira do principal sistema de proteção social do país, que se pretendia edificar. Houve também avanços formais

expressivos nos três setores que integram a seguridade – previdência social, saúde e assistência social -, no sentido da ampliação dos direitos, universalização do acesso e descentralização das ações. O seguro-desemprego foi incluído entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais(...) Finalmente, no setor da educação, destaca-se a ampliação de 13% para 18%, no mínimo, do percentual das receitas da União que obrigatoriamente deve ser aplicado em sistemas de ensino.

No entanto, adverte Eduardo Fagnani (1997), o decorrer do governo da Nova República é marcado por “dois movimentos conflitivos, superpostos e intermitentes”: o primeiro, de caráter progressista, e, o segundo, conservador. Esse segundo movimento será protagonista da denominada “contrarreforma”, que compreende dois estágios: gestação (1987/1990) e implementação truncada (1990/1992). O primeiro estágio particularizar-se-á pela expansão do assistencialismo e clientelismo; pelo esvaziamento da estratégia reformista em vários setores – com relevo para a reforma agrária e as políticas urbanas –; pelo “desmonte” orçamentário e burocrático na esfera social, logo em seguida à promulgação da CR/88; e pela sistemática oposição do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista, não apenas em sua fase constituinte, mas, também, na regulamentação dos dispositivos constitucionais, entre outubro de 1988 e março de 1990. Já o segundo estágio restará caracterizado pela tentativa incessante de bloquear os direitos assegurados constitucionalmente no domínio social, tendo em vista que esses direitos entravam em choque com a ideologia neoliberal hegemônica e com a conjuntura econômica. Nesse sentido, foram empregadas diversas manobras com o fito de evitar ou retardar o processamento da legislação complementar – seja através do veto (total ou parcial) a projetos de lei aprovados pelo Congresso, seja pela desconsideração dos prazos estabelecidos pela CR/88, seja pela interpretação espúria dos dispositivos constitucionais, ou, até mesmo, pela formulação de uma agenda visando um conjunto de reformas constitucionais –; bem como um “vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática da política social”, que se deu pela ausência de decisões e de um planejamento estruturado de descentralização das políticas sociais. Também ficou evidente, nesse período, a intermediação de interesses clientelistas (FAGNANI, 1997).

Anete Brito Leal Ivo (2008, p.166) ratifica as ideias expostas por Fagnani, ao dizer que os princípios universalistas ficaram – em virtude da implementação de uma agenda liberal, já num contexto democrático – subordinados à política de gastos

sociais, em virtude de ajustes fiscais, bem como da política de estabilização monetária, das privatizações e pela inibição das responsabilidades sociais do Estado. De acordo com a autora mencionada (2008, p.168), o período compreendido entre os fins de 1990 e meados dos anos 2000

caracteriza-se por uma transição das políticas sociais de uma vocação universalista (Constituição de 88) para uma intervenção mais focalizada e segmentada sobre os mais pobres, através de programas emergenciais a partir de públicos-alvo. Assim, do ponto de vista governamental, intervir sobre a pobreza, nesse período, significou desenvolver uma inteligência estratégica, para que a política social pudesse atuar nos limites do ajuste econômico.

O subtópico posterior versará sobre a trajetória e desdobramento dos Programas de Transferência de Renda – e propostas desse tipo – que emergiram no contexto posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, culminando na criação do Programa Bolsa Família, foco do presente capítulo.

4.1.2 A discussão em torno dos Programas de Transferência de Renda pós-1988 e o surgimento do Programa Bolsa Família

O combate à pobreza – sobretudo à extrema pobreza – enseja um debate antigo quanto ao seu enfrentamento, propondo-se diferentes desenhos de políticas públicas que visem não apenas atenuar o problema, mas dar concreção à dignidade da pessoa humana, princípio basilar da CR/88, sobretudo nos artigos 3, III e 170, VII da CR, considerando-se o indivíduo como cidadão, sujeito de direitos. Nesse sentido, nascem os Programas de Transferência de Renda, definidos por Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo Di Giovanni (2007) como aqueles que se destinam a uma transferência monetária, cujos destinatários são famílias pobres, aferidas levando-se em consideração a renda *per capita* de seus membros, sem que, necessariamente, haja uma prévia contribuição.

De acordo com Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p.1431), apesar de terem sido implantados em diversos países da Europa a partir dos anos 1930 – como Dinamarca (1933), Reino Unido (1948), Alemanha Federal (1961), Países Baixos (1963), Bélgica (1974) etc - , só conseguiram visibilidade no plano internacional nos anos de 1980. Enuncia a autora (2007, p.1431) que esses programas emergem no contexto das

grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho em decorrência da Revolução Tecnológica da Era da Informação, direcionando-se para o enfrentamento da questão social. Essa é representada, sobretudo, pelo desemprego e empobrecimento crescente das populações.

Segundo Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo DiGiovanni (2007), os programas de transferência de renda são indicados, pelo debate internacional – travado entre políticos, organizações sociais, bem como estudiosos da área social –, como uma possibilidade de superação da pobreza e do desemprego.

Há que se pontuar que, conforme os autores mencionados (2007), em torno do referido debate, sobressaem-se três concepções. A primeira compreende os programas de transferência de renda como um recurso compensatório e residual, devendo substituir os demais programas e serviços sociais. A segunda concebe os programas de transferência de renda como formas de redistribuição da riqueza socialmente produzida - direcionadas à inclusão social -, de modo complementar aos demais serviços sociais. E, a última, enxerga os programas de transferência de renda como um meio provisório de viabilizar, num cenário de pobreza e desemprego, a incorporação social e profissional dos cidadãos.

Entre as três perspectivas há uma divergência ideológica. Enquanto a primeira e a terceira corrente se alicerçam em premissas liberais, ou neoliberais, pró-mercado, cujo objetivo é, apenas, atenuar a extrema pobreza, sem se preocuparem, de fato, com a inclusão social; a segunda corrente prima, justamente, pelo contrário, por oferecer dignidade e a condição de cidadão ao indivíduo, proposição que se coaduna à CR/88.

De acordo com os autores supracitados (2007), a primeira discussão a respeito da inserção de um programa de transferência de renda no Brasil ocorreu em 1975, quando o Professor Antônio Maria da Silveira publicou o artigo “Redistribuição de Renda”, na Revista Brasileira de Economia, argumentando que a economia brasileira não supria as necessidades básicas da população. O professor foi o primeiro, na literatura brasileira, a defender o Imposto de Renda Negativo (IRN), baseado na transferência de renda àqueles que não tinham renda, conforme fixado em determinado patamar, visando a redução da pobreza. Propunha-se que, inicialmente, os idosos da população pobre fossem os primeiros

a participarem do programa, até, progressivamente, serem alcançados os mais jovens.

Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p.1431) sistematiza o desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil em cinco momentos, reputando o primeiro momento no ano de 1991, quando o então senador Eduardo Suplicy (PT) apresentou o Projeto de Lei nº 80/1991 – aprovado no Senado Federal –, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse programa visava beneficiar todos os brasileiros, maiores de 25 anos de idade, residentes no País, com uma renda que, em valores de 2005, equivalesse a 2,25 salários mínimos. O programa atuaria de modo complementar ao sistema de proteção social, não substituindo os demais programas voltados à saúde, educação e saneamento.

Consoante a autora (2007, p.1431), o debate em torno do PGRM se expandiu, entabulando o segundo momento, ainda em 1991. O propósito seria vincular a garantia de uma renda mínima – considerando-se a família como unidade beneficiária – à educação. Propunha-se uma transferência monetária, correspondente a um salário mínimo, a toda família cujos filhos ou dependentes de sete a catorze anos de idade frequentassem, regularmente, a escola pública. Essa política social objetivava, no curto prazo, amenizar a pobreza, refreando, no longo prazo, a sua reprodução. Arguia-se que, além de ser muito oneroso para as famílias mais pobres manter os filhos na escola, a formação educacional deficitária inviabilizava a elevação da renda das futuras gerações, repercutindo no “ciclo vicioso de reprodução da pobreza”.

O terceiro momento, assinala a citada autora (2007, p.1432), se inicia em 1995, a partir das experiências nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no estado de São Paulo, e de Brasília, no Distrito Federal, que serviram de inspiração e foram incorporadas e desenvolvidas por outros municípios, de vários estados brasileiros. Em 1996, ocorrem as primeiras investidas de iniciativa do governo federal, através da criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e com o início da implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p.1432) pontua que o quarto momento do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no Brasil deu-se em 2001, penúltimo ano do segundo mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse quarto momento, ocorreu a propagação dos

programas de iniciativa do governo federal já em andamento, bem como a criação de novos – como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação -, cuja implementação desenrolou-se de modo descentralizado, abrangendo a maioria dos municípios brasileiros. Também pode ser vislumbrada, nessa etapa, a inserção, no debate nacional – iniciado com o livro do Senador Eduardo Suplicy - da defesa do estabelecimento de uma Renda de Cidadania, a ser concedida, indistintamente, a todos os brasileiros.

O quinto momento, sustenta autora referida acima (2007, p.1432), iniciou-se em 2003, primeiro ano do primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esse novo governo institui como prioridade o combate à fome e à pobreza no Brasil. As Políticas Sociais são, nesse sentido, desde que associadas à Política Econômica, reputadas como meios profícuos para o enfrentamento à pobreza. A Política Econômica, por sua vez, deve estar atenta à redistribuição de renda no País; à valorização da renda oriunda do trabalho; à geração de empregos e à proteção social do trabalhador; à inclusão de todos os trabalhadores, sejam formais ou informais, do campo ou da cidade, num sistema universal de Previdência Social; e à efetivação da reforma agrária com assistência ao trabalhador rural.

Em outubro de 2003, é, então, criado o Programa Bolsa Família, com a incumbência de congregar os demais Programas Nacionais de Transferência de Renda. Nessa conjuntura, revela Maria Ozanira da Silva e Silva (2007, p.1432), verificou-se uma expressiva elevação dos recursos orçamentários destinados aos Programas de Transferência de Renda. A fim de salvaguardar a unificação e ampliação desses programas, foi, também, criado, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que veio a substituir o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

No subtópico a seguir será abordado o Programa Bolsa Família – sua trajetória e desenvolvimento -, elucidando sua relação com os demais programas de cunho social preexistentes, implementados na gestão anterior. Também ficará aclarado por quais motivos houve a troca de política pública, assim como as inovações em relação aos programas anteriormente desenvolvidos.

4.1.3 O Programa Bolsa Família: trajetória e desenvolvimento

O programa Bolsa Família, pode-se dizer, não “nasceu pronto”. É, antes, a decorrência do desenvolvimento e do aprimoramento das políticas públicas já iniciadas, sobretudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso, bem como da aprendizagem a partir da implementação de políticas públicas de transferência de renda adotadas pelos governos subnacionais – bem ou mal sucedidas –, afinal, se aprende não apenas com os acertos, mas, sobretudo, com os erros. Também foi substancial para o seu amadurecimento a boa coordenação e cooperação entre os entes federativos para a sua execução. No período anterior à promulgação da Constituição de 1988 – que não apenas reconheceu uma série de direitos ao indivíduo, entre eles a assistência social, como um dever do Estado, e não caridade –, é válido frisar, as poucas – e, quase sempre, excludentes – políticas públicas existentes eram altamente centralizadas no governo federal. Isso dificultava a gestão eficiente das políticas públicas, tendo em vista que o Brasil convivia – e ainda convive –, em seu vasto território, com variadas realidades sociorregionais e socioeconômicas. Se, durante aquele período, em que a população era inferior à atual, essa ausência de articulação entre os entes federativos, era um fator limitante, nos tempos atuais, seria inconcebível a adoção de um programa como o Bolsa Família, em todo o País, de modo eficaz, nessas condições.

Pois bem. É a partir da projeção alcançada com a implementação das políticas públicas de transferência de renda em nível municipal – viabilizada pelo modelo de federalismo cooperativo trazido pela CR/88 – que se começará a preparar o terreno para a sua adoção em nível nacional. Esses programas, salienta Maria Helena Lavinias de Moraes (1999), visam à inserção social, amparando os beneficiários não apenas no aspecto da insuficiência de renda, mas, também, no acesso a bens e serviços públicos, como saúde e educação.

No primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi gestada a frente de combate à pobreza, através do programa “Comunidade Solidária”, que, de acordo com Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo Di Giovanni (2007), delinearía a questão social em seu governo. No entanto, escrevem os autores (2007), o programa restringia-se a determinados municípios – sobretudo os do Nordeste –, conforme o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Em 1996, segundo Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2004, p.50), foi introduzido, pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

– coordenado pelo Ministério do Trabalho, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) –, o Programa de Ações Integradas, lançando, assim, as bases para a instituição do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com vistas ao enfrentamento das denominadas “piores formas” de trabalho, que são aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Nas palavras ainda de Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2004, p.51), o PETI caracterizou-se como um dos principais programas da rede de proteção social implementados no País - através de uma parceria entre a União, os Estados e os municípios -, resgatando crianças e adolescentes, entre 7 e 15 anos de idade, desse tipo de labor, com uma expressiva expansão em todo o território nacional.

O programa, assinala Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2004, p.51), priorizava o atendimento às famílias em situação de extrema pobreza, mediante uma transferência de renda – condicionada à frequência regular à escola (no mínimo 75% ao ano), bem como à “Jornada Ampliada”, no turno complementar, cuja implementação ficaria a cargo dos municípios – para a retirada das crianças e adolescentes do trabalho. O órgão responsável pelo PETI era a Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas).

Enuncia a citada autora (2004, p. 52) que, com fundamento em uma auditoria realizada em 2000 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como de alguns estudos parciais e da própria observação direta dos seus responsáveis, foram constatados problemas relativos ao programa, assim como seus efeitos positivos. Dentre os problemas, pode-se destacar “a cobertura insuficiente das crianças que exercem atividades laborais, a insuficiência do apoio e da contrapartida das prefeituras para a implantação da Jornada, a ausência de critérios, falta de fiscalização, interferência política e clientelista na escolha das crianças contempladas”. E, em relação aos benefícios, verificou-se “a contribuição do programa para a melhoria das condições de nutrição e do desempenho escolar de crianças e adolescentes (além da sua retirada do trabalho), reduzindo a repetência e a evasão, além do impacto positivo da transferência de recursos para a economia e o comércio dos municípios.”

Assinala Maria Helena Lavinias de Moraes (1999), que o primeiro Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) nacional foi criado em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, através da aprovação da Lei nº 9.533 de 10 de dezembro de 1997. Consoante a autora (1999), a referida lei autorizava o

Executiva conceder apoio financeiro, no limite de até 50%, àqueles municípios - que não dispusessem de recursos suficientes -, que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Consoante Denilson Bandeira Coêlho (2008, p.8), em face dos problemas políticos e administrativos, o PGRM do governo federal só foi implementado, no entanto, em 1999, estendendo-se até 2000, e abrangendo cerca de 1150 municípios durante o período em que foi executado. O fim do PGRM federal deveu-se a determinadas falhas - como a ausência de controle na seleção dos beneficiários, bem como denúncias de corrupção -, mas, sobretudo, pela decisão do núcleo do governo FHC de universalizar a política do Programa Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001, em seu segundo mandato. É válido mencionar, aponta o autor (2008, p.7), antes da instituição do Programa Bolsa Escola, o governo havia solicitado um estudo do IPEA, a fim de selecionar as unidades aptas a implantarem o PGRM, conforme os critérios fixados, que tencionavam a implementação programada no tempo, devido ao número expressivo de municípios a serem amparados.

De acordo com Ana Lúcia Valente (2003, p. 166 e 167), o Programa Nacional Bolsa Escola foi concebido como uma proposta educacional que transcende o âmbito escolar, com vistas à universalização do ensino fundamental, à promoção da diversidade cultural local e à construção da cidadania, figurando como o programa de maior destaque do governo FHC, cuja gestão ficava sob incumbência do Ministério da Educação. Seu escopo é a inserção escolar de crianças e adolescentes na faixa etária entre 7 a 14 anos, por meio de concessão de bolsas que complementem a renda familiar dos mais pobres. Segundo a autora (2003, p.166), o Cadastramento dos beneficiários, bem como o desenvolvimento das ações socioeducativas e o controle da frequência escolar (mínimo de 85% das aulas previstas) ficaram sob a incumbência dos municípios, mas sem nenhuma contrapartida financeira por parte do governo central.

Ana Lúcia Valente (2003, p. 167), destaca os efeitos positivos do programa que, além de aquecer as economias locais, mormente, a dos municípios mais pobres, visou “romper com a histórica relação entre as políticas educacionais e práticas paternalistas e clientelistas”. A utilização do cartão magnético, operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), sem intermediários, para sacar os valores creditados pelo programa, franqueava ao beneficiário a liberdade de compra,

constituindo num sistema de pagamento inovador em todo o mundo.

A autora referida acima (2003, p.169), todavia, enxerga como um óbice o estabelecimento de cotas de bolsas por município. Enquanto alguns municípios requereram um número de bolsas bem superior ao estipulado, outros alegaram não haver um número de beneficiários suficiente que cumprissem os critérios para a sua concessão. Nesse sentido, questões operacionais foram utilizadas como pretexto para o não remanejamento de bolsas entre os municípios, inviabilizando, ainda mais, a universalização do programa.

De todo modo, enfatiza Valente (2003, p.169), é consabida a situação de miserabilidade enfrentada pelas regiões Norte e Nordeste, onde a renda familiar – acaso existente – é bem inferior ao salário mínimo, demandando uma atenção especial, inclusive aquiescendo com a concessão de bolsas em valor superior ao convencionado. Esse aperfeiçoamento, no entanto, não ocorreu. Far-se-ia, para tanto, necessária a adoção de medidas que tornariam a gestão do programa muito complexa e sujeita a entraves burocráticos, por abarcar um estudo sobre Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), custo de vida nas regiões brasileiras, bem como características etnoculturais, só para citar alguns exemplos.

Segundo Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.9), ainda em 2001, foi lançado o programa Bolsa Alimentação, sob a coordenação do Ministério da Saúde, condicionado ao aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes, e vacinas para as crianças.

Assinalam os autores (2009, p. 9-10) que, em 2003, foi criado um quarto programa, o Cartão Alimentação, direcionado àquelas famílias cuja *renda per capita* fosse inferior a meio salário mínimo, devendo os recursos serem destinados, exclusivamente, à compra de alimentos.

Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.10), chamam a atenção para a situação caótica dos programas de transferência de renda condicionada em 2003. Apesar do reconhecimento por parte dos programas - em todas as esferas de governo – dos riscos sociais trazidos pela pobreza, não havia uma coordenação eficiente entre eles. Cada programa federal apresentava benefícios e critérios de inclusão distintos, vinculando-se a uma agência executora diferente, e a articulação entre eles – quando existente – era ínfima. Os sistemas de informação desses programas, além de serem isolados, não dialogavam entre si. Dessa forma, enquanto uma família poderia beneficiar-se de todos os quatro programas, outra,

nas mesmas condições, poderia não ser beneficiada por nenhum programa. Além disso, nenhum dos programas federais abrangia todo o território nacional, coexistindo com os estaduais e municipais.

Conforme os autores (2009, p.10):

Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional.

Diante desse cenário, surge, ainda no mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, de acordo com Ana Lúcia Valente (2003, p.168 e 180), o Cadastro Único, na tentativa de unificar todos esses programas sociais, a fim de atender às necessidades das famílias carentes, sem sobreposição de benefícios. Objetivou-se desenvolver um mecanismo seguro para a instituição de políticas sociais. No entanto, devido ao curto espaço de tempo, não foi possível agregar todos os dados necessários, em todo o território nacional, junto às famílias pobres existentes.

Enunciam Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo Di Giovanni (2007), que um dos principais programas adotados no governo Lula, na área social, foi o Fome Zero – considerado o “carro-chefe” -, mediante a articulação de políticas assistenciais com outras medidas, que abarcavam transferência de renda monetária, através do Cartão Alimentação. Direcionado ao combate à fome, o programa foi introduzido – empregando-se o IDH como método de seleção -, primeiro, em municípios do semiárido nordestino e em outras regiões mais castigadas pela insegurança alimentar, sendo financiado por dotações orçamentárias do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), com estipulação de cotas por município. Eram fornecidos benefícios monetários ou alimentos, figurando a família como unidade beneficiária. Ocorre que foram constatados vários problemas, no âmbito municipal, como o despreparo para a administração do programa, ausência de recursos e de infraestrutura, bem como a presença da política patrimonialista e clientelista.

Assinalam os autores (2007) que o governo Lula procurou solucionar os problemas apresentados na gestão anterior, dentre eles, a sobreposição de

programas, a ausência de coordenação geral, a carência de um planejamento gerencial, o orçamento reduzido, bem como problemas no Cadastro Único.

Conforme Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.10), em 2003, nasce, através da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro, convertida na Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004, no governo Lula, o programa Bolsa Família, tencionandounificar os programas sociais herdados da gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Predica, nesse sentido, o paragrafo único do art.1º da Lei 10.836 de 2004, *inverbis*:

O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Pontua Tereza Campello (2013, p.17), que outro desafio seria o fortalecimento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como base dados e gestão do Bolsa Família. E, não apenas isso. Far-se-ia necessário o desenvolvimento de uma estratégia federativa de gestão do cadastro, bem como a articulação entre as políticas de educação, saúde e assistência social.

Segundo ainda Tereza Campello (2013, p.17), o programa desponta como parte de uma estratégia integrada de inserção social e de desenvolvimento econômico, fundado em uma série de iniciativas, como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal, bem como a ampliação da cobertura previdenciária. O Bolsa Família, destaca a autora (2013, p.17), visava, também, a promoção de um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e colaborar para solucionar os problemas que peculiarizavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: elevados índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Tencionava-se, desse modo, romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Em janeiro de 2004, ocorreu a fusão do Ministério da Segurança Alimentar

(MESA) com o Ministério da Assistência Social, dando origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), cabendo à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que lhe é vinculada, a gestão do programa. À SENARC, anotam Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.10 e 11), incumbe as principais decisões relacionadas ao Bolsa Família, como a instituição de normas para a sua execução, a definição dos valores do benefício, o estabelecimento de diálogo com os municípios, a definição e acompanhamento de contrapartidas, a fixação de metas, a estipulação de quotas por benefícios, a formação de parcerias com os estados e demais órgãos do Governo Federal, bem como o acompanhamento e avaliações periódicas do programa. A SENARC também é encarregada, dentre outras funções, de definir os critérios de eleição dos beneficiários, bem como do valor a receber, e de assentar o questionário do Cadastro Único e os critérios para a suspensão e o corte dos benefícios.

Consoante aos ditos autores (2009, p.11), a Caixa Econômica Federal exerce um papel fundamental no processo de execução do Programa Bolsa Família, visto que não apenas é o órgão pagador, mas, também, processa as informações. À Caixa compete receber as informações constantes do Cadastro Único – colhidas pelos municípios –, processar essas informações, calcular a renda familiar *per capita* conforme os critérios eleitos pela SENARC -, calcular o valor a ser recebido por cada família, bem como emitir os cartões magnéticos e efetuar o pagamento do benefício mensalmente. Isso contribui para restringir a ingerência de qualquer gestor federal ou municipal – na seleção efetiva dos beneficiários.

Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.10-11), fazem uma ressalva quanto a existência de grupos demográficos específicos – como moradores de rua, remanescentes de quilombos, indígenas etc. –, para os quais a concessão do benefício independe do processo de análise do Cadastro, sendo definida, diretamente, pela SENARC, com prioridade em relação às demais famílias elegíveis. Esses grupos, contudo, configuram uma minoria, devendo ingressar no programa através do Cadastro.

Tereza Campello (2013, p.20), destaca a importância do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de consolidação do Programa Bolsa Família. A rede de assistência social pôde cumprir uma função medular na expansão da oferta de serviços socioassistenciais, no emprego de métodos de busca ativa a fim de localizar e cadastrar a população vulnerável, bem como nos procedimentos de

atendimento, orientação e encaminhamento para um conjunto de serviços e políticassociais.

Segundo Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 75):

Esse extenso desenvolvimento da assistência social beneficiou o funcionamento do Bolsa Família e do Cadastro Único, ao mesmo tempo que foi estimulado pelo desenvolvimento de ambos. Por um lado, a atuação da rede de assistência social em todo o território brasileiro permitiu uma relação direta no atendimento aos beneficiários do Bolsa Família, particularmente no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Por outro lado, uma maior identificação das famílias vulneráveis proporcionada pelo Cadastro Único facilitou a oferta de vários serviços socioassistenciais pelos equipamentos do Suas.

Tereza Campello (2013, p.20) apregoa que a intersetorialidade era, desde a concepção do Bolsa Família, uma prioridade, cujo objetivo seria impulsionar o desenvolvimento humano e combater as dificuldades de acesso das populações mais pobres aos direitos sociais nos campos da educação, da saúde e da assistência social. Para tanto, foram adotadas diversas medidas, com relevo para o avanço significativo de uma série de indicadores sociais – disponíveis em sistemas de informações robustos - e de monitoramento das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que auxiliaram na atuação dos três níveis de governo, figurando como uma das mais expressivas ferramentas de gestão social para os estados e municípios, responsáveis pela execução de políticas sociais.

Tereza Campello (2013, p.20), salienta que a criação dessa plataforma integrada de informações só se tornou possível devido ao contínuo aprimoramento do Cadastro Único. Era imprescindível não apenas reunir as diversas bases de dados, mas, também, arquitetar uma capacidade de cadastramento, processamento, atualização e fiscalização de informações.

Segundo Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 60-61), o Cadastro Único é uma ferramenta de identificação e caracterização da população mais pobre, viabilizando a formação de um mapa atualizado da pobreza. Permite conhecer quem são as famílias beneficiadas, a sua localização e suas particularidades, operando como um canal para o sistema de proteção social brasileiro, para aquelas pessoas invisibilizadas pelas políticas públicas. Em julho de 2018, conforme as autoras (2018, p.59-60), o Cadastro Único para Programas

Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), contava com mais de 28 milhões de famílias cadastradas. Devido à proporção que tomou, o Cadastro Único, que evoluiu ao lado do Programa Bolsa Família, alçou uma projeção que transcende ao próprio Bolsa Família, sendo utilizado como fonte de dados para a focalização dos programas e seleção de famílias – consoante os perfis estabelecidos por cada programa – por quase 30 programas, em 2018. Tereza Campello (2013, p. 21) cita como exemplos de programas que se beneficiaram da plataforma o “Água para Todos”, o “Bolsa Verde”, o “Minha Casa, Minha Vida”, o “Telefone Popular” e a “Tarifa Social de Energia Elétrica”.

Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 61), destacam que o Cadastro Único passou por constantes processos de atualização cadastral das famílias, bem como por auditorias com cruzamentos de base de dados, o que viabilizou a utilização dessa ferramenta no auxílio de outras políticas públicas. Em 2005, somente 30% dos cadastros apresentavam informações completas (cadastros válidos), saltando para 90%, em 2010.

Conforme as autoras mencionadas (2018, p.61), outro fator que cooperou para a consolidação desse recurso foi o desenvolvimento de incentivos para a sua gestão no nível local, através de repasses de recursos financeiros – por intermédio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – em apoio aos municípios na gestão de ambos (Cadastro Único e IGD), variando os valores consoante a qualidade da gestão local.

O MDS, pontua Tereza Campello (2013, p.21), realizou elevados investimentos para equipar os municípios, além de conceber um sistema abrangente de comunicação e assistência técnica e operacional, objetivando consolidar o Bolsa Família, bem como reforçar o pacto federativo, que esteia a implantação das políticas de cunho social.

De acordo com Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 62 e 63), a gestão do Programa Bolsa Família foi delineada a partir de uma boa articulação entre os entes federativos, competindo à União financiar, regulamentar e operacionalizar – através da Caixa Econômica Federal – as transferências de renda. Os municípios deveriam se encarregar das demais ações operacionais, como o cadastramento, a gestão de benefícios e a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Os estados, por sua vez, possuíam uma função mais limitada, devendo apoiar os municípios – sobretudo os menores e

menos estruturados – com suporte tecnológico e capacitação.

As citadas autoras acima (2018, p.63) destacam como uma das dificuldades enfrentadas para o fortalecimento do programa as diferentes capacidades de gestão entre os entes federativos, tendo em vista que muitos municípios não possuíam estrutura e recursos financeiros para o seu gerenciamento. Outro fator era o desinteresse de alguns municípios, não engajados com as políticas do Governo Federal de combate à pobreza, na implementação do programa, o que pôde ser atenuado por meio do termo de adesão, instituído pela Portaria nº 246 de 2005 do MDS. Referido termo estabeleceu responsabilidades a serem compartilhadas entre os entes federativos, bem como critérios mínimos para a execução do programa, alcançando a adesão de todos os municípios.

Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 62-63), assinalam que as carências de muitos municípios, assim como a ausência de indicadores para monitorar a situação da administração nos estados e municípios, inviabilizavam a efetiva implementação do Bolsa Família. Essa situação culminou, em 2005, através da Portaria nº 360 de 2005 do MDS, na criação de um auxílio financeiro aos municípios. E, em maio de 2006, através da Portaria nº 148 do MDS, foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), num primeiro momento direcionado apenas aos municípios, para, a partir de 2008, abranger, também, os estados. O IGD foi utilizado como referência no repasse de recursos para a gestão local do programa, tendo sofrido contínuas alterações e aperfeiçoamentos, no decorrer dos anos.

Segundo Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.18), o IGD equivale à média simples de quatro porcentagens: a porcentagem das famílias cuja renda é de até meio salário mínimo no Cadastro Único, com informações coerentes e completas; a porcentagem das famílias cuja renda é de até meio salário mínimo no Cadastro Único, tendo a última visita ou atualização ocorrido há menos de dois anos; a porcentagem das crianças beneficiárias com informação completa a respeito das contrapartidas educacionais; a porcentagem das famílias participantes, com informação completa a respeito das contrapartidas de saúde.

Os autores referidos acima (2009, p.18) chamam a atenção para o fato de que metade do IGD está relacionado ao Cadastro – portanto, à focalização e à cobertura do programa -, enquanto a outra metade está relacionada ao acompanhamento das contrapartidas. Além disso, salientam que muitos municípios

deixam de receber recursos devido a ausência de um cadastro ou acompanhamento eficiente das contrapartidas.

No que concerne aos critérios de elegibilidade para a concessão do benefício, Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.12) apontam que o Programa Bolsa Família trata-se de um benefício composto, tendo como parâmetro duas linhas de pobreza, referentes à renda familiar *per capita*. A família é o núcleo beneficiado pelo programa, sendo reconhecida pela Lei nº 10.836 de 2004, também, como integrantes da família pessoas que possuam apenas laços de afinidade entre si, masque compartilham do mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros. O art.2º da redação original da Lei 10.836 de 2004 previa, em seus incisos I e

II, respectivamente, o pagamento do benefício básico às famílias que se encontrassem em situação de extrema pobreza; e o pagamento do benefício variável àquelas famílias que se encontrassem tanto em situação de pobreza como de extrema pobreza, compostas por gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos. O benefício básico era no valor de 50 reais, pago às famílias cuja renda mensal per capita fosse de 50 reais (em extrema pobreza); e o benefício variável era no valor de 15 reais por beneficiário – até o limite de 45 reais – pago às famílias cuja renda per capita fosse de até 100 reais. Somente a família em extrema pobreza poderia cumular os benefícios básico e variável. Os benefícios eram pagos através de cartão magnético, fornecido pela Caixa Econômica Federal (CEF), ou através de contas especiais de depósito à vista – nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Os valores só seriam transferidos, no entanto, conforme o art.3º da lei, a depender o cumprimento de condicionalidades: exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde, frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular, podendo ser acrescentadas outras condicionalidades por meio de regulamento.

A Lei 11.692 de 10 de junho de 2008 alterou os arts.2º e 3º da Lei 10.836/2004, acrescentando o inciso III ao art.2º, que incluiu o benefício variável vinculado ao adolescente, destinado às famílias pobres e extremamente pobres, compostas por adolescentes entre 16 e 17 anos de idade, até o limite de dois benefícios por família, no valor de 30 reais. Também foram majorados os valores de concessão dos benefícios para 58 reais o benefício básico e 18 reais o benefício

variável do inciso II, assim como foi ampliada a faixa de extrema pobreza (de 50 para 60 reais) e de pobreza (de 100 para 120 reais). O §12 do art.2º ampliou as modalidades de contas para pagamento: contas-correntes de depósito à vista, contas especiais de depósito à vista, contas contábeis e outras que viessem a ser criadas. E ao art.3º foi acrescentado o parágrafo único exigindo frequência escolar de apenas 75% dos adolescentes entre 16 e 17 anos de idade.

A Lei 12.058 de 13 de outubro de 2009 acrescentou os parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º ao art.8º, instituindo o termo de adesão e o índice de gestão descentralizada (IGD), já abordados acima.

A Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011, dentre outras mudanças, alterou o inciso II do art.2º da Lei 10.836/2004, aumentando o limite de três para até cinco benefícios variáveis por família, com a ressalva de que esse aumento se daria em conformidade com o cronograma definido em ato do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à fome.

A Medida Provisória de 14 de maio de 2012, convertida na Lei 12.722 de 3 de outubro de 2012, alterou o art.2º da Lei 10.836/2004. Foi acrescentado o inciso IV ao art.2º, instituindo o benefício para a superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um benefício por família, desde que a família tenha, em sua composição, crianças de zero a seis anos de idade, bem como apresente renda familiar (incluindo os benefícios financeiros percebidos pelo programa, nos incisos III e IV) igual ou inferior a 70 reais per capita. Também foram inseridos os parágrafos 15 e 16, estipulando que o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância será equivalente ao valor necessário para que se atinja 70 reais mensais per capita, incumbindo ao Poder Executivo definir as faixas de renda familiar per capita e os valores a serem pagos a título desse benefício.

A Medida Provisória 590 de 20 de novembro de 2012, convertida na Lei 12.817 de 5 de junho de 2013 alterou os arts. 2º e 6º da Lei 10.836/2004, e acrescentou o art.2º-A à referida lei. Foi estendida a faixa etária de seis para 15 anos para a percepção do benefício de superação da extrema pobreza. Além disso, os adolescentes entre 14 e 17 anos passaram a ter direito ao acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. No entanto, a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família ficava subordinada às dotações orçamentárias existentes. E, ainda, a partir de 1º de março de 2013, o benefício passaria a ser estendido,

independentemente de faixa etária, a qualquer família cuja renda per capita mensal fosse inferior a 70 reais.

Conforme Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.13), não existe nenhuma regra de indexação formal para os benefícios do Bolsa Família, devendo, no entanto, serem corrigidos em conformidade com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.

Enunciam os autores citados (2009, p.13) que, desde 2004, em princípio, a concessão do benefício é por um período de dois anos, presumindo-se que, durante esse período, ou os agentes municipais do programa revisitem as famílias, ou atualizem o seu cadastro, a fim de se aferir se suas condições de vida mudaram, ou não. Além disso, há um acompanhamento do status das famílias em base de dados de fontes de renda formais, como as bases do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do restante da seguridade – que indicam se algum membro familiar percebe um benefício previdenciário ou assistencial –, bem como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – que informa se algum integrante da família passou a ser empregado no mercado formal de trabalho.

Esclarecem Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.13) que, caso alguém da família comece a receber algum benefício previdenciário ou assistencial, ou um salário no setor formal, de modo que essa nova renda seja superior aos limites estipulados pelo Programa Bolsa Família, a família e, também, o município de sua residência, serão informados acerca da nova situação, ocorrendo o bloqueio do benefício um mês após as comunicações. No entanto, se o cadastro for atualizado, esse verificar que, apesar da nova renda, a família deveria continuar ser mantida no programa, o benefício será desbloqueado.

No que tange às condicionalidades para a percepção dos benefícios, Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 66) chamam a atenção para o fato de que estas faziam parte da maioria dos programas de transferência de renda criados no Brasil desde 1995. Ocorre que, ao unificar os Programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, o Programa Bolsa Família incorporou as condicionalidades de educação e saúde, respectivamente, exigidas por esses programas.

Conforme as autoras (2018, p.66 e 67), na área da educação, é exigido que as crianças e adolescentes na faixa etária compreendida entre 6 e 15 anos, devem estar matriculadas, com frequência mínima de 85% da carga horária escolar, enquanto para os adolescentes entre 16 e 17 anos essa frequência cai para 75%.

Jána área da saúde, os pais, ou responsáveis, devem possuir o calendário de vacinação dos menores de sete anos atualizado, e, também, levar as crianças para pesar, medir e serem examinadas, no mínimo, de seis em seis meses. As gestantes e lactantes devem, ainda, fazer o pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde.

Cláudia Baddini e Lara Azevedo Vitelli Vianna (2018, p. 67) observam que, através da criação do Bolsa Família, vários setores – a assistência social, a educação e a saúde - passaram a atuar no processo de acompanhamento das condicionalidades de modo sincronizado. Antes da unificação dos programas de transferência de renda, esse acompanhamento era realizado isoladamente por cada setor. O Decreto nº 5.209 de 2004, que regulamentou o Bolsa Família, estabeleceu que o Ministério da Educação (MEC) ficaria incumbido de acompanhar a condicionalidade da educação, e o Ministério da Saúde (MS), a seu turno, deveria se encarregar de assistir a condicionalidade da saúde, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) a coordenação do processo.

Segundo Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p.16 e 17), encerrado o bimestre, os dados acerca da frequência escolar são repassados ao MEC e ao MDS. No caso da saúde, esse ciclo é de seis meses. Em caso de frequência baixa, o MDS deverá avaliar o motivo do descumprimento das contrapartidas. Caso o motivo seja justificado, o MDS não tomará nenhuma providência, pois não será cabível. No entanto, caso o motivo seja desconhecido, ou não justificável, serão enviados uma carta e um aviso na tela do terminal bancário, no momento de retirada do benefício. Persistindo a baixa frequência escolar – abaixo de 85% -, mesmo após o aviso, e, após dois meses, sem a devida justificativa, será enviada outra carta, bem como outro aviso eletrônico, com o bloqueio temporário do benefício, que só poderá ser retirado no mês subsequente. Contudo, caso no terceiro bimestre de conferência a criança se mantenha com uma frequência escolar inferior a 85%, haverá a suspensão do benefício por um mês, sem a possibilidade de saque futuramente. Na quarta rodada, sem que haja cumprimento das condicionalidades, o benefício ficará suspenso por dois meses e, na quinta rodada, o benefício será cessado.

Os autores supracitados (2009, p.17), no entanto, advertem que caso se constate que o motivo do descumprimento das contrapartidas se dê por questões que envolvam a polícia, como nas hipóteses de exploração sexual, ou qualquer

outro tipo de abuso, os serviços sociais ou a polícia deverão ser acionados.

Há que se ressaltar, conforme Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p. 17), que a inobservância das condicionalidades de saúde implicam nas mesmas consequências do descumprimento das contrapartidas educacionais, sendo ambas cobradas conjuntamente.

Os autores mencionados (2009, p.14 e 15) fazem uma observação relevante quanto à exigência dessas contrapartidas. Por um lado, há aqueles que sustentam que as condicionalidades são tão – ou mais – importantes quanto o próprio benefício em si, visto que configuram em um estímulo ao capital humano das famílias mais premidas pela miséria. E, por outro lado, há quem advogue que o Programa Bolsa Família é, sobretudo, proteção social. Desse modo, a exigência de contrapartidas excessivas atrofiaria a função de proteção social, uma vez que as famílias mais vulneráveis são as mais propensas a não conseguir satisfazer às condições impostas pelo programa. O Estado, então, - sendo obrigatório, ou não, o cumprimento dessas contrapartidas – precisa desenvolver condições para que, principalmente, essas famílias mais castigadas pela pobreza – na maioria das vezes, distantes das escolas e dos postos de saúde –, encontrem meios para o cumprimento das condicionalidades exigidas pelo programa.

Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p. 17) chamam a atenção, ainda, para o art.205, CR/88, que determina ser a educação “dever do Estado e da família”, sendo obrigatório o ensino fundamental. E, apesar de as contrapartidas da saúde não constituírem, por si só, em obrigações legais, são ações veementemente recomendadas pela política de saúde a todo cidadão, independentemente de sua renda ou condição social. Posição com a qual esta dissertação coaduna. Ressalvase, no entanto, que o Estado, ao exigir dos participantes o cumprimento de condicionalidades, deve, em contrapartida, propiciar meios para o seu cumprimento – facilitando o acesso à saúde e à educação de qualidade -, sob pena de privar as famílias – sobretudo aquelas mais premidas pela miséria - de ingressarem no programa, o que configuraria em restrição a um direito.

Merecem destaque algumas análises feitas por Anete Brito Leal Ivo (2008). A autora (2008) lembra que o Programa Bolsa Família não se constitui em um direito constitucional – como o Benefício de Prestação Continuada e outros programas securitários, a exemplo da Previdência Especial Rural, concedidos a trabalhadores não contribuintes –, condicionando-se a decisões de manutenção e concessão da

esfera burocrática. Tem um caráter mais flexível.

Anete Brito Leal Ivo (2008, p.218) indica algumas razões pelas quais ela atribui ao programa um caráter restritivo. Segundo a autora, o caráter contingente do benefício – que, na visão dela, não se constitui em um direito social básico – pode ser impactado pelo ambiente econômico e político, caso mais restritivo. Há, ainda, um distanciamento ou redefinição da ideia de universalidade do Estado, no momento em que ele se volta àqueles que não têm condições de integrar os circuitos produtivos, estigmatizando-os, assim, como pobres. O valor do benefício também é aquém do salário mínimo, mostrando-se insuficiente para assegurar a segurança alimentar e econômica das famílias. Além disso, não há um vínculo entre o programa e a geração de emprego, colocando um conjunto de famílias trabalhadoras em condição de vulnerabilidade.

A autora (2008, p. 218) ainda atrela as políticas focalizadas a um “redesenho de Estado Mínimo e um processo de individualização da assistência, frente a uma sociedade que apresenta profundas desigualdades sociais e econômicas e um amplo segmento de trabalhadores no setor informal da economia”. Pontua (2008, p.219), também, que:

esse redesenho acaba por definir uma segmentação da assistência, deixando de fora um conjunto de pessoas que demandam proteção, mas não integram os programas previdenciários nem os de transferência de renda. São aqueles em tempo de espera, os excluídos da proteção social.

As análises feitas pela autora supramencionada ensejam reflexões mais profundas, pois, de fato, a assistência social, prevista no art. 203, CR/88, tem caráter universal, devendo ser direcionada a todos que dela necessitem. Trata-se de um instrumento de transformação da realidade social, em consonância com o disposto nos arts. 3º, III, e 170, VII, CR/88, que abordam a redução das desigualdades sociais no País, não devendo ser vista como de cunho assistencialista ou clientelista, como ocorria em período anterior à promulgação da CR/88. É um direito do cidadão - não um favor -, e responsabilidade do Estado, que visa à inclusão social do indivíduo, à concretização da cidadania, assim como do princípio da dignidade da pessoa humana. A Emenda Constitucional nº 114 de 2021 incluiu, ainda, no art.203 da CR/88 o inciso VI, como um dos objetivos da assistência social “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza”.

No subtópico a seguir serão apresentados os impactos do Programa Bolsa Família na diminuição da pobreza, e da extrema pobreza, com a consequente redução das desigualdades sociais.

4.1.4 Impactos provocados pelo Programa Bolsa Família

No presente subtópico, sem ter a pretensão de esgotar o tema, serão abordados os principais impactos provocados pelo Programa Bolsa Família no alívio da pobreza no País, durante o seu período de vigência, a partir de estudos já realizados, sobretudo por pesquisadores e/ou colaboradores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), devido à gama e à credibilidade de suas informações. As informações coletadas se limitam até o ano de 2019, por ausência de dados confiáveis referentes ao período posterior.

Pedro H. G. Ferreira de Souza, Rafael Guerreiro Osorio, Luis Henrique Paiva e Sergei Soares (2019, p.23), destacam a rápida expansão do Programa Bolsa Família, logo nos seus primeiros anos de vigência. O número de famílias participantes do programa passou de cerca de 6 milhões, em 2004 – a maioria delas oriunda dos programas anteriores – para, aproximadamente, 11 milhões, em 2006, alcançando, em 2014, 14 milhões de famílias – o que representa mais de um quinto da população brasileira, tendo-se como parâmetro o ano de 2019.

Pontua Tereza Campello (2013, p.16) que o Programa Bolsa Família tinha por escopo o alívio imediato da pobreza das famílias beneficiárias, e viabilizar o acesso muitas vezes difícil – de seus integrantes aos serviços de saúde e de educação. Nesse momento, de introdução do programa, contudo, muitas questões – negativas, diga-se de passagem – foram levantadas, sendo, inicialmente, apresentados argumentos contrários à sua implementação. O Bolsa Família, entretanto, como se verá a seguir, se revelou um programa robusto, capaz de derrubar essas alegações.

Ressalva-se, aqui, que as afirmações da autora supracitada foram feitas a partir de estudos consistentes, consolidados em obra coletiva, - na qual ela figura como coordenadora – divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2013, ou seja, 10 anos após a implementação do Bolsa Família. Referida obra – “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania” – congrega artigos de vários autores acerca dos principais impactos causados pelo programa

durante um período de 10 anos (2003- 2013). Nesse período, como será demonstrado, já foram perceptíveis os impactos positivos do programa na atenuação da pobreza – considerada em suas várias dimensões.

Conforme ainda Tereza Campello (2013, p.16-17), em primeiro lugar, foram feitas afirmações de que a população mais pobre não teria condições de utilizar, apropriadamente, o benefício. No entanto, verificou-se que essas famílias não apenas empregaram bem os recursos transferidos, como, também, fizeram um planejamento financeiro eficiente. Também foi propagada a tese de que as famílias abrangidas pelo programa passariam a ter mais filhos, a fim de perceberem mais recursos. Ficou constatado, porém, que houve um declínio da taxa de fecundidade em todas as faixas de renda, sobretudo, entre os mais pobres, e nos estados brasileiros menos desenvolvidos, assim como naqueles com maior proporção de beneficiários do Programa Bolsa Família. Observou-se, ainda, que as mulheres beneficiárias ampliaram o uso de métodos contraceptivos. Outra alegação derrubada foi a de que o Bolsa Família deixaria as famílias mais acomodadas, causando dependência e desincentivo ao trabalho entre os beneficiários adultos. Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa e Carlos Henrique Leite Conseuil (2013, p. 337) pontuam não haver evidências de que o programa promova um desincentivo ao trabalho, nem à informalidade:

Os resultados, portanto, não corroboram eventuais preocupações de que o PBF poderia distorcer a escolha ocupacional dos indivíduos no sentido de incentivar a informalidade. De forma geral, esses resultados corroboram os encontrados na literatura sobre os efeitos do PBF no mercado de trabalho. Ou seja, com exceção de grupos demográficos específicos, tanto o incentivo à informalidade como o desincentivo ao trabalho gerado pelo Programa Bolsa Família ou é muito pequeno ou é nulo. Diante desse quadro, não parece ser prioritário qualquer tipo de alteração no desenho do programa que fosse destinada a combater efeitos indesejáveis do programa no mercado de trabalho. Se a eliminação dos efeitos indesejáveis, ainda que quase nulos, for perseguida, bastaria um reforço no monitoramento direcionado para os grupos mencionados.

Os estudos de Luís Felipe Batista de Oliveira e Sergei S. D. Soares (2012, p.30), apontam no mesmo sentido:

Se for possível extrair uma grande conclusão dos estudos resenhados acima, é que os PTRCs possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos, são positivos. Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se

afirmar, com muito embasamento, que não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição (fenômeno que recebeu a alcunha de “efeito preguiça”), ncaso destes programas.

Segundo Tereza Campello (2013, p.18), o Programa Bolsa Família, em 2013, ou seja, após 10 anos de sua implementação, trouxe resultados que superavam as expectativas quando da sua gestação, em 2003.

Rodolfo Hoffmann (2013, p.215) atesta que, no período compreendido entre 2001 e 2011, as transferências de renda promovidas pelo governo federal – como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – cooperaram para a redução entre 15% e 20% das desigualdades de renda.

Tereza Campello (2013, p.18), pontua que o programa possibilitou que famílias marginalizadas do circuito econômico nele se inserissem, viabilizando o seu acesso às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. O benefício – pago através de cartão magnético pessoal –, figurando, preferencialmente, a mulher como titular deste cartão, também oportunizou o empoderamento feminino, tanto em espaços públicos quanto privados.

Conforme a autora (2013, p.18), o Bolsa Família apresentou resultados expressivos no que concerne à redução da desnutrição e da insegurança alimentar enutricional, como diminuição do predomínio do baixo peso ao nascer, que se configura em uma das principais causas de mortalidade infantil. Observou-se, também, que, quanto mais intensa a situação de insegurança alimentar das famílias beneficiárias, maiores os seus gastos com alimentação.

Segundo Tereza Campello (2013, p.18 e 19), o Bolsa Família, em virtude da imposição de condicionalidades, trouxe impactos positivos na área da saúde, principalmente na da gestante e da criança. Houve uma elevação no percentual de crianças de até 6 meses alimentadas, exclusivamente, pelo leite materno, bem como das crianças a completar o calendário de vacinação – superior entre os participantes do programa em relação aos não participantes. O Bolsa Família também reduziu, consideravelmente, as taxas de internação entre as crianças com idade inferior a cinco anos.

No que tange à educação, a referida autora (2013, p.19) assinala que, em dez anos de benefício (considerando-se o período 2003- 2013), conseguiu-se atingir os objetivos visados, como redução dos indicadores de evasão escolar, e

regularizaçãoda trajetória escolar, com melhores médias de frequência e aprovação, bem como menor defasagem idade-série para as crianças das famílias beneficiárias. Verificou-se que as taxas de abandono escolar no ensino fundamental e médio foram inferiores entre os alunos participantes do programa em relação aos não participantes da rede pública escolar.

Constatou-se, ainda, pontua Tereza Campello (2013, p.19), que, em virtude de seu constante aprimoramento, o Bolsa Família foi capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade, promovendo a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, bem como redução da insegurança alimentar, robustecendo a trajetória escolar, assim como a saúde de crianças e adolescentes.

De acordo com o Comunicado do Ipea nº 155, baseado nos dados administrativos coletados entre 2005 e 2011, apesar de ter aumentado o número de famílias beneficiárias do Bolsa Família, em mais de 70%, não houve piora no coeficiente de concentração do programa. O Programa Bolsa Família continuou sendo a fonte de renda mais progressiva, ou seja, com maior focalização na população mais pobre. (Ipea, 2012, p.28).

Assinalam Luis Henrique Paiva, Tiago Falcão e Letícia Bartholo (2013, p.35) que a arquitetura do Programa Bolsa Família – através da boa articulação entre os municípios e o governo federal – contribuiu para o seu direcionamento aos mais pobres, o que esclarece os seus baixos custos – mesmo com a evolução orçamentária, à época, ainda representava 0,5% do PIB, em 2013 -, bem como seu impacto expressivo na redução da extrema pobreza.

Segundo os autores (2013, p.36):

Embora não se possa dizer que a redução da desigualdade de rendimentos estivesse entre seus objetivos, o Bolsa Família também acabou tendo um impacto significativo, explicando (a depender do período considerado e de critérios metodológicos utilizados) entre 12 e 21% da redução mais recente do coeficiente de Gini (conforme survey da literatura realizado por Soares et al., 2010). Deve-se ressaltar que a queda do coeficiente de Gini a partir do início dos anos 2000 pode ser considerada inédita, desde que começou a ser mensurado, nos anos 1970.

Assinalam Joana Mostafa, Pedro Herculano Ferreira de Souza e Fábio Monteiro Vaz (2010, p.123), a respeito do retorno dos recursos financeiros empregados no Programa Bolsa Família, no PIB:

Tanto para o PIB quanto para a renda das famílias, o efeito multiplicador aumenta na medida em que as transferências são direcionadas para famílias com menos renda e que possuem mais propensão a consumir. O gasto de 1% do PIB a mais no PBF gera uma variação positiva de 1,44% no próprio PIB e de 2,25% na renda familiar total, enquanto o mesmo choque no pagamento de juros da dívida pública eleva este em apenas 0,71% e a renda familiar em 1,34%. O PBF e o BPC apresentam os melhores resultados tanto em termos de PIB quanto de renda familiar; entre as transferências existentes, o gasto nos regimes de previdência dos funcionários públicos tem o desempenho mais fraco.

De acordo com Pedro H. G. Ferreira de Souza, Rafael Guerreiro Osorio, Luis Henrique Paiva e Sergei Soares (2019, p.23), até 2004 não existiam diferenças significativas entre séries com e sem o Programa Bolsa Família, ou seja, os programas antecessores tiveram pouco impacto sobre o coeficiente de Gini (mede o grau de concentração de renda, variando entre 0 e 1, em que quanto mais próximo de 0, mais igualitária uma sociedade é). Após 2004, visualiza-se um claro efeito redistributivo do Programa Bolsa Família, ocorrendo uma queda média entre 1% e 1,5% do coeficiente de Gini.

Segundo os autores (2019, p.24) esse impacto causado pelo programa se deve à ampla cobertura e à boa focalização nos 20% mais pobres, contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade. No entanto, eles advertem que o programa poderia ter um efeito redistributivo ainda melhor caso os valores repassados àquelas famílias premidas pela miséria não fossem tão modestos. Nesse caso, o orçamento destinado ao programa deveria ser mais elevado.

Pedro H. G. Ferreira de Souza, Rafael Guerreiro Osorio, Luis Henrique Paiva e Sergei Soares (2019, p. 29) assinalam, ainda, que:

A cobertura do PBF entre os 20% mais pobres aumentou ao longo do tempo, chegando a 60% nos últimos anos. Seus coeficientes de incidência – que medem quão redistributivo é o primeiro real desembolsado pelo programa – também se tornaram mais negativos, o que indica maior progressividade. Os 20% mais pobres antes das transferências do PBF recebem cerca de 70% dos recursos do programa. A comparação antes e depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 p.p. e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza.

Apesar de não se ter encontrado estudos sólidos a respeito da condução do Programa Bolsa Família durante a gestão do Presidente Jair Bolsonaro, tão

somentereportagens em sites de internet, interessante congregar as análises feitas por Tereza Campello, em entrevista realizada pelo Instituto Humanitas Unisinos (IHU), divulgada no site “Brasil de Fato”, em março de 2020. Tereza Campello é economista, tendo sido ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no período compreendido entre 2011 a 2016, bem como coordenadora do “Brasil sem Miséria”, o que lhe confere propriedade para tratar sobre o assunto, em que pese – admite-se – possa haver uma postura mais parcial, de caráter ideológico.

Conforme Tereza Campello, a situação da fome e da miséria, a partir de 2016, piorou no País. Amparada em dados da Organização das Nações Unidas (ONU), Campello pontua que, em 2003, o Brasil tinha cerca de 42 milhões de pessoas em situação de pobreza, tendo esse número sido reduzido, drasticamente, para 14 milhões, ao final da gestão da presidente Dilma. Ocorre que esses dados foram revertidos, voltando a pobreza a assombrar um contingente de 22 milhões de pessoas. Em apenas três anos, a pobreza não só se elevou significativamente, como a extrema pobreza retornou aos patamares de 2006.

Campello atribui a queda da pobreza no País a outros fatores, para além do Programa Bolsa Família, como o aumento real do salário mínimo, ao longo de 13 anos, conferindo à população um aumento do poder de compra; a geração de 20 milhões de empregos formais e o maior acesso da população à aposentadoria. Segundo ela, no entanto, todas essas políticas vêm sendo desmanteladas, posto que o salário mínimo figura-se abaixo da inflação, o desemprego atingiu 12 milhões de pessoas no Brasil, e quem se manteve no emprego sofreu uma redução salarial em virtude da reforma trabalhista. Do mesmo modo, o Bolsa família também foi impactado, o que justifica a elevação da pobreza no País.

O Programa Bolsa Família, pode-se dizer, representa um marco na história dos programas sociais no País, devido ao seu baixo custo de implementação (apenas 0,5% do PIB), e ao expressivo retorno social, gerando alívio imediato da pobreza, a partir de uma ampla cobertura. Alguns autores afirmam não se tratar bem de um gasto, mas de um investimento, posto que não apenas o retorno é superior ao valor empregado pelo governo, fazendo a economia circular, como os ganhos sociais são elevados – em consequência da redução da mortalidade infantil, por exemplo –, o que propicia, também, no caso, uma economia futura com hospitalizações.

Além disso, ao impor condicionalidades – nas áreas da saúde e da educação

visa à inserção social das famílias mais premidas pela miséria, não apenas interrompendo o ciclo intergeracional da pobreza – considerada em suas múltiplas faces –, mas alçando essas pessoas à condição de cidadãos, por conferir-lhes o exercício de direitos básicos, inexistentes antes da promulgação da CR/88. Aquelas crianças cujos pais não tiveram acesso à educação, não terão, necessariamente, o mesmo destino deles, tendo em vista que, para continuar recebendo o benefício faz-se necessária a sua matrícula em estabelecimento de ensino público, bem como elevada frequência escolar (mínimo de 85% para crianças entre 6 e 15 anos, e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos). Cabe dizer, ainda, que a educação fundamental não é apenas um direito do cidadão, mas um dever do Estado. O art.208, CR/88, I, impõe como obrigação do Estado a educação básica, obrigatória e gratuita, dos quatro aos 17 anos, e em seu § 3º, impõe ao Poder Público o recenseamento dos estudantes no ensino fundamental, fazendo-lhes a chamada, bem como zelando, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência escolar. A condicionalidade de educação exigida pelo Programa Bolsa Família é, antes de tudo, uma obrigação constitucionalmente imposta. Ou seja, cabe aos pais ou responsáveis zelar pela frequência escolar das crianças e adolescentes, independentemente de qualquer condicionalidade exigida pelo Bolsa Família.

Também figura como um aspecto positivo do Bolsa Família a sua boa articulação, tanto entre os entes federativos – a partir da sua gestão descentralizada, reafirmando o pacto federativo –, quanto entre os setores sociais – saúde, educação, assistência social -, o que viabilizou a sua bem sucedida execução e a necessidade de menor emprego de recursos financeiros em termos de gerenciamento, posto que utilizava – e reforçava, através de financiamento pela União – as estruturas de atendimento já existentes nos municípios. O Programa Bolsa Família foi se aprimorando ao longo de todos os anos em que vigorou no País, com base nas experiências anteriores, erigindo-se no principal programa de transferência de renda com foco nos mais pobres, cujo sucesso é reconhecido no mundo inteiro. Verificou-se, ainda, um esforço para atender, principalmente àquelas famílias mais premidas pela miséria, muitas vezes inviabilizadas pelas próprias políticas públicas de cunho social, devido às dificuldades de acesso enfrentadas, por, muitas vezes, estarem distantes dos locais de ensino e saúde. Nesse viés, o Cadastro Único foi fundamental, na busca efetiva por encontrar essas famílias e garantir-lhes o acesso aos benefícios do programa.

Os valores repassados pelo programa nem sempre eram capazes de retirar as famílias da condição de pobreza ou extrema pobreza, apenas aliviar suas condições de vida. Funcionava, antes, como um complemento da renda familiar.

Nesse aspecto, o programa pecou, por destinar valores mais módicos (0,5% do PIB), em comparação aos gastos em outros setores governamentais menos relevantes. Mas pode-se dizer que, durante o período em que vigorou, enquanto foram seguidas as suas diretrizes, conseguiu atingir seus objetivos – pelo menos, em parte -, retirando o Brasil do mapa mundial da fome, em 2014, conforme divulgação no site gov.br. Segundo a avaliação dos dados das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), feita pela então ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, de 2002 a 2013, a população de brasileiros considerados em situação de subalimentação caiu para 82%, levando-o à saída do mapa da fome.

No entanto, conforme apontado no site da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) no Brasil, em virtude da atual crise econômica e sanitária por que passa o País, muitas famílias foram levadas à situação de extrema pobreza, sofrendo com a perda do poder de compra, o que levou a uma piora não apenas ao acesso em quantidade de alimentos, mas, também, em termos de qualidade.

Segundo informações dispostas no site da FAO no Brasil, o Inquérito VigiSAN, conduzido pela Rede PenSSAN, no final de 2020, destacou a gravidade da superposição entre a crise econômica e a crise sanitária no Brasil, elevando significativamente a insegurança alimentar em todas as grandes regiões, sobretudo, entre 2018 e 2020. Em 2020, mais da metade dos domicílios brasileiros (55,2%) conviviam com algum grau de insegurança alimentar, o que reporta a um aumento de 54% desde 2018. A insegurança alimentar fez parte de 9% dos domicílios ao final de 2020, englobando um contingente de 19 milhões de brasileiros, ou seja, mais que o dobro observado em 2009, o que implica num retorno aos níveis observados em 2004.

Também, conforme divulgado pela FAO, a Covid-19 elevou a vulnerabilidade dos trabalhos (principalmente os informais), assim como trouxe um aumento dos preços dos alimentos. O inquérito da VigiSAN revela que a perda de emprego por um membro, assim como o endividamento familiar, são as duas condições que mais contribuíram para a insegurança alimentar no período pesquisado, assim como

a inflação nos preços dos alimentos.

Em dezembro de 2021, foi convertida a Medida Provisória nº 1.061 de 2021 na Lei nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021, instituindo o Programa Auxílio Brasil em substituição ao Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004) e ao Programa de Aquisição de Alimentos (art.19, Lei nº 10.696 de 2 de julho de 2003), respectivamente, estabelecendo metas para taxas de pobreza no País. O programa visa atender às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, bem como em regra de emancipação. Até o dado momento – até mesmo devido ao curto espaço de tempo de sua instituição - não existem estudos confiáveis, que abordem sobre os efeitos – ou possíveis efeitos – dessa mudança de política pública, apenas opiniões ventiladas – na maioria, críticas – a respeito de seus futuros impactos sociais. Faz-se necessário, portanto, um acompanhamento, a médio e longo prazo, do desenvolvimento do programa, a fim de que sejam feitos estudos profícuos acerca de seus impactos sociais. Por enquanto, fica a indagação se trata-se de uma política com o fito de, realmente, mitigar a pobreza no País, ou apenas uma política de caráter puramente eleitoreiro, considerando-se a sua implementação em época próxima às eleições.

5 CONCLUSÃO

A abordagem sobre as desigualdades sociais é um tanto quanto complexa, posto que não apenas existem diversos tipos de desigualdades – como de renda, raça, gênero, orientação sexual etc. –, como se trata de um problema multifatorial.

A presente dissertação cingiu-se a tratar da desigualdade de renda, por entender ser o mais grave tipo de desigualdade social, uma vez que tolhe do indivíduo em situação de miserabilidade os direitos mais básicos, comprometendo não apenas o seu bem estar, mas a sua própria sobrevivência. Essa situação conflita com o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio basilar da CR/88, visto que a razão de ser do Estado é o próprio ser humano, compreendido como um fim em si mesmo.

Trata-se de um fenômeno perene na sociedade brasileira, gestado ainda no período colonial, quando os portugueses decidiram explorar o nosso território, através do emprego de mão de obra escrava e utilização dos recursos naturais de forma predatória. Esse fato contribuiu diretamente para o desenvolvimento industrial retardado do País, pois até 1930 a economia brasileira era voltada exclusivamente à agroexportação. A abolição da escravatura, do mesmo modo, não foi capaz de melhorar a situação do negro - após séculos de exploração -, que se viu excluído da sociedade, sem possibilidades de melhorar de condições de vida, já que nenhum trabalho digno lhe era ofertado. Não à toa são os negros, até hoje, vítimas não apenas do preconceito racial, mas das principais mazelas do Estado, como a violência policial. A concentração de grandes latifúndios, nas mãos dos senhores de engenho, também dificultou o acesso à terra por parte da grande massa da população, não tendo sido empreendida a Reforma Agrária – apesar de sua previsão constitucional – até a presente data.

No período compreendido entre 1964 até 1985 o Brasil experimentou a ditadura civil-militar, adotando-se uma política econômica neoliberal, com abertura ao capital estrangeiro. O modelo econômico adotado durante o regime militar não apenas acentuou a concentração fundiária, como precarizou as relações de trabalho. Também era privilégio exclusivo das médias e altas camadas da população integrar à sociedade de consumo.

A promulgação da CR/88, denominada programática ou dirigente, representou pelo menos, no plano formal - não apenas a ruptura com o regime militar, mas com

todo o passado de desigualdades sociais no País, através de um projeto social ambicioso, tencionando modificar a realidade da sociedade brasileira. Esse projeto progressista delineado pela CR/88 tem a autoridade de condicionar a atuação não apenas dos poderes públicos, mas, também, do poder econômico privado, e está explícito, especialmente, no art.3º, III do texto constitucional, que versa sobre o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e no art.170, VII, CR/88, como princípio da ordem econômica. Esse compromisso social se reflete no vasto catálogo de direitos sociais, presentes não apenas nos arts.6º e 7º, mas em vários outros dispositivos constitucionais. Portanto, para que o Estado brasileiro consiga cumprir com essas finalidades, deverá assumir uma postura mais ativa.

A CR/88 destinou um capítulo à seguridade social – concebendo-a como um direito do cidadão, não como caridade do Estado - que compreende o direito à saúde, à previdência e à assistência social, sendo apenas a previdência social de caráter contributivo (art.201, CR/88). Antes da promulgação da CR/88, não havia um sistema de proteção social bem articulado. A proteção social era contributiva: a previdência social era de cunho excludente, o modelo assistencial de saúde tinha caráter caritativo, e a assistência social orientava-se por interesses eleitoreiros e clientelistas.

Ocorre que, pouco depois da promulgação da CR/88, despontaram-se dois movimentos contrapostos: um de caráter progressista, e outro de caráter conservador. O objetivo do movimento conservador era o desmonte da agenda reformista progressista, através, por exemplo, do emprego de meios de modo a inviabilizar a regulamentação dos dispositivos constitucionais, bem como do esforço contínuo de bloquear os direitos constitucionais sociais, visto que esses direitos colidiam com a ideologia neoliberal hegemônica e com a conjuntura econômica.

A partir de 1995, em virtude da introdução do modelo de federalismo de cooperação pela CR/88, alguns municípios brasileiros – como Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no estado de São Paulo, e de Brasília, no Distrito Federal -, de modo descentralizado, passaram a desenvolver programas de transferência condicionada de renda, direcionados à população mais pobre, servindo de modelo e inspiração para outros municípios e, também, para o governo federal. A partir de 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso começou a desenvolver programas de viés social, orientados ao combate à pobreza, a exemplo do Programa de Erradicação

do Trabalho Infantil (PETI), reunidos, mais tarde, durante o governo Lula, dando origem ao Programa Bolsa Família.

A presente dissertação abordou como exemplo de política pública com a finalidade de mitigar a pobreza, apenas o Programa Bolsa Família, por ser considerada a política pública social de maior alcance e visibilidade, reconhecida no mundo inteiro, com utilização de um orçamento bastante reduzido (0,5% do PIB) para a sua implementação, apesar de existirem outras políticas públicas nesse mesmo sentido, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), sob pena de se expandir demasiadamente o trabalho.

Pode-se dizer que, não obstante os méritos do Programa, as políticas públicas que visam atenuar a pobreza no País ainda são bastante tímidas. É preciso fazer mais. O programa pecou ao repassar valores tão baixos às famílias. Infelizmente, nem todas conseguiram sair da pobreza, apesar de, com as transferências de renda, terem conseguido aliviar a fome e a miséria. Além disso, há aquelas famílias que se encontram em um “limbo”, pois não estão compreendidas na faixa de pobreza ou extrema pobreza – mesmo sendo pobres -, não sendo, portanto, elegíveis para participar do programa. São famílias vulneráveis às políticas econômicas e seus reflexos, como o desemprego, a inflação, a política de valorização – ou não – do salário mínimo etc, para quem o Estado também deveria dirigir a sua atenção.

Uma outra questão que se coloca - para além da redução das desigualdades sociais - é, também, quanto ao bem estar social da população, haja vista que não basta apenas retirar milhões de pessoas da pobreza e da extrema pobreza, é preciso garantir-lhes dignidade. O art.7º, IV, CR/88 estabelece que o salário mínimo deve 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. No entanto, muitas famílias não elegíveis, por exemplo, pelo Programa Bolsa Família - por não compreenderem a faixa de pobreza ou extrema pobreza - cujos membros recebem um valor um pouco superior ao definido pelo programa, não têm uma vida digna, passando, também, por privações, haja vista que o salário mínimo nunca foi capaz de atender ao disposto na CR/88.

Fato é que o art.3º, III, CR/88 é de cumprimento obrigatório, de caráter vinculado, não discricionário. Ou seja, não cabe ao Poder Público decidir se irá, ou não, implementar políticas públicas com vistas à redução das desigualdades

sociais.

A escolha que lhe compete é tão somente em relação ao desenho dessas políticas, ainda assim, pautada pela eficiência, fazendo o melhor uso possível do dinheiro público. Ou seja, devem ser aproveitados ao máximo os recursos públicos, a fim de obter os melhores resultados possíveis. Nesse aspecto, seria interessante um maior controle das políticas públicas pelos tribunais de contas.

O presente trabalho objetivou demonstrar, cabalmente, o dever do Estado de agir a fim de reduzir as desigualdades sociais no País, através do estudo das normas programáticas, asseverando a sua cogência, obrigatoriedade. Desse modo, a classificação doutrinária tradicional quanto à aplicabilidade das normas constitucionais é, na verdade, inócua, posto que todas as normas gozam de efetividade. Não pode uma norma constitucional, que está no topo da hierarquia normativa, ficar à mercê da edição de uma norma infraconstitucional para poder fazer valer o seu comando, sob pena de se incorrer numa inversão hierárquica. E mais: caso isso seja admissível, o legislador que for contrário a determinados preceitos constitucionais poderá quedar-se inerte – indefinidamente – inviabilizando o exercício de determinados direitos, como se tentou fazer no início da década de 1990, pouco após a promulgação da CR/88. Portanto, não há pretextos para o não cumprimento das normas programáticas. Do mesmo modo, a CR/88 trouxe meios, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção para o seu cumprimento. Deve haver uma responsabilização do gestor público pelo não cumprimento das disposições constitucionais que se consubstanciam no dever de adoção de políticas públicas de cunho social.

No entanto, percebe-se, na prática, que as políticas públicas são adotadas conforme as prioridades dos governantes eleitos. Muitas vezes, até mesmo em conflito com os preceitos constitucionais, a exemplo da implementação de políticas neoliberais, olvidando-se que o art.170, CR/88, que trata da ordem econômica, tenciona conciliar os interesses capitalistas com os ditames da justiça social – relacionada à justa divisão do proveito econômico. Deve-se ter em mente que a ordem econômica tem por fundamento não apenas a livre iniciativa, mas, também, a valorização do trabalho, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a redução das desigualdades sociais e a busca do pleno emprego, visando a dignidade da pessoa humana, princípio estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.

Independentemente do contexto econômico por que passa o País, é possível, sim, adotar – em maior ou menor grau – políticas que visem à redução das desigualdades sociais. O que ocorre, na prática, é que tudo depende de ser uma prioridade – ou não – do governo eleito. Governos progressistas tendem a priorizar na agenda política a adoção de políticas públicas sociais, com foco a quem delas mais necessita. Governos mais conservadores tendem a adotar políticas de cunho liberal, olvidando-se dos problemas sociais existentes no País.

Existem diversos instrumentos postos à disposição dos Poderes Públicos para se combater as desigualdades sociais no País: o Direito do Trabalho, através de uma legislação que reconheça o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana, como preconiza a CR/88; o Direito Tributário, através de uma legislação que contribua para a justiça social, conferindo aos tributos um caráter progressivo; o Direito Orçamentário, através do uso racional e eficiente do dinheiro público, empregando-o em setores estratégicos que cooperem para a mitigação do problema; o Direito Econômico, através de uma intervenção estatal estratégica na Economia. Todas essas possibilidades devem ser estudadas, podendo ser objetos de trabalhos distintos, de modo que, reunidos, contribuam para o enfrentamento desse revés social persistente em nossa sociedade.

Esta dissertação também se amparou nos estudos realizados por diferentes autores – sociólogos, economistas sociais, historiadores, cientistas políticos, assistentes sociais –, de modo articulado, a fim de demonstrar não apenas a premência do enfrentamento às desigualdades sociais – o Brasil, em 2017, figurou, no ranking internacional, entre 179 países, como o 9º mais desigual do mundo –, mas, também, a insuficiência das medidas que vêm sendo adotadas, tendo como paradigma o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família não é suficiente para o cumprimento da CR/88 em sua linha existencialista. No plano idealista, não são suficientes os valores – exíguos transferidos pelo programa às famílias necessitadas, sendo incapaz de cumprir com as exigências até mesmo do mínimo existencial, considerando-se que este mínimo abrange um “piso” que vai além da manutenção da mera existência biológica, da fisiologia humana. Compreende-se nesse “mínimo existencial”, também, condições socioculturais, que propiciem ao indivíduo a sua inclusão social, o livre desenvolvimento da sua personalidade, garantindo-lhe a dignidade. No entanto, no plano realista, no momento, o programa contribui para a manutenção da vida –

bem jurídico indispensável para a fruição dos demais direitos sociais.

Programas como o Bolsa Família não devem ser abortados, mas não podem quedar-se estanques – como de fato ocorreu, tendo em vista que vigorou por quase 20 anos com valores ínfimos sendo repassados às famílias carentes -, pois não bastam para exaurir as expectativas da CR/88, embora, é verdade, perpassem por questões orçamentárias. Faz-se necessário, além de elevar os valores transferidos –atentando-se, contudo, para o princípio da reserva do possível –, conjugar esses tipos de programas (de transferência de renda) com outras políticas públicas que viabilizem a redistribuição das riquezas existentes na sociedade e promovam a inserção social do indivíduo, capacitando-o para o exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo - SP: Editora Malheiros, 2015.

AZZARITI, Gaetano. **Problemi attuali di diritto costituzionale**. Milão: Giuffrè Editore, 1951.

BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. Tomo II. São Paulo: Saraiva & Cia., 1933.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). **A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BARCELOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. O princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997,

BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. **Interpretação e Aplicação das Normas Constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1982

BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Separata de Boletim de Ciências Económicas**, v. 49, p. 1-23, 2006. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf. Acesso em: 03 jul. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Ed.Polis/Universidade de Brasília, 1989.

BOULOS JÚNIOR, Alfredo; SILVA, Edilson Adão Cândido da; FURQUIM JÚNIOR, Laércio. **Multiversos**: ciências humanas: trabalho, tecnologia e desigualdade: ensino médio/. São Paulo: FTD, 2020.

BOXER, Charles R. **Race Relations in the Portuguese Colonial Empire – 1415-1825**, Clarendon Press; Oxford, 1963.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo -SP:

Companhia das Letras, 1995.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e Cidadania**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. v. 1. 494p .

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. São Paulo em Perspectiva, vol.18, nº 4, 2004.

CARALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 24 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

COÊLHO, Denilson Bandeira. **A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social**. Trabalho apresentado no 32º Encontro Anpocs, Caxambu, 2008.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil: parte geral, volume 1**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Couty, Louis. **L 'Esclavage au Brésil**. Paris, 1881.

CRISAFULLI, Vezio. **La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio**. Milão: Giuffrè Editore, 1952.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 76.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus Efeitos**. São Paulo : Saraiva, 2001.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília, IPEA, 1989. V.4.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas**. Universidade Estadual de Campinas, **NEEP [Caderno de Pesquisa 8]**, 1993.

FGV Social. **A escalada da desigualdade: qual o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza [Internet]**. Rio de Janeiro: FGV Social; 2019. Disponível em: Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>
»<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>

GRINBERG, Keila. **Escravidão e cidadania no Brasil**. Educação e Relações Raciais Rio de Janeiro/Niterói, 2016. p.135-140.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92**.

Economia & Sociedade, Campinas, nº 8, p.183-238, jun. 2007.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed., São Paulo -SP. Editora Globo, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FILHO, Walter Fraga. Pós-abolição: o dia seguinte. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz e GOMES, Flávio (Org.). **Dicionário da escravidão e liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FURTADO, Celso. **Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII**. São Paulo: HUCITEC, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem Econômica na Constituição de 1988** (Interpretação e crítica). São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

GRAU, Eros Roberto. A Constituição Brasileira e as Normas Programáticas. **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro: Forense, 1985.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. ; Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES** (UNICAMP), Campinas, v. 21, n.20, p. 30-41, 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, 25 set.2012 (Comunicados do Ipea, nº 155)

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo -SP. Annablume editora, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Lavinas L. Renda Mínima: práticas e viabilidade. **Novos Estudos Cebrap**, n. 53, pp. 65-83, mar. 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Editora Schwarcz S.A. Companhia das Letras, 2012.

MALHEIRO, Perdígão. **A escravidão no Brasil**. 3 partes. Rio de Janeiro, 1867.

MALLOY, James M. **Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro:

Edições Graal, 1986.

MARTINE, George. **A Resolução da Questão Social no Brasil**: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. V.4

MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico esquematizado**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: papel distributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília 2001 (Pub. Seriada: Texto para Discussão Ipea 852).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de direito público**. n 57/58. Editora Revista dos Tribunais, jan/jun 1981.

MORAES, Maria Celina Bodin. Na medida da pessoa humana: Estudos de direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MOSTAFA, Joana.; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira; VAZ, Fábio Monteiro. Efeitos econômicos do gasto social. *In*: CASTRO, Jorge Abrahão. et. Al. (Org). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

NABUCO, Joaquim. **Campanha abolicionista no Recife**: eleições 1884. Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. 184 p.

NBER WORKING PAPER SERIES. FACTOR ENDOWMENTS, INEQUALITY, AND PATHS OF DEVELOPMENT AMONG NEW WORLD ECONOMIES. Stanley L. Engerman Kenneth L. Sokoloff. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH 1050 Massachusetts Avenue. Cambridge, MA 02138. October 2002

NERI, Marcelo Cortês. Miséria, Desigualdade e Estabilidade: o Segundo Real. Rio de Janeiro: CPS/IBRE/FGV, 2006 (PESQUISA)

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

OXFAM (2017). *Relatório “A distância que nos une – Um retrato das desigualdades brasileiras”* Oxfam, Brasil, setembro de 2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf; https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. 424 p.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e Vinculação dos Direitos Sociais** – reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

PIMENTA, Paulo R. L. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, v. 193, p. 7-20, 2012.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e aplicabilidade das Normas Constitucionais Programáticas**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

PIOVESAN, Flávia C. **Proteção Judicial contra omissões legislativas: Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção Judicial Contra Omissões Legislativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 18 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RAMA, Maria Ângela Gomes *et al.* **Prisma: ciências humanas: espaços em transformação: desigualdades e conflitos: ensino médio**. São Paulo: FTD, 2020.

REIS, Elisa Pereira. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.15. p. 143-152, 2000.

RELATÓRIO indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014. **Casa Civil**. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 25 jul.2022.

REZENDE, Maria José. As desigualdades no Brasil: uma forma de violência insuperável? As reflexões de Manoel Bomfim, Euclides da Cunha, Fernando de Azevedo e Josué de Castro. *In*: SCHILLING, Flávia (Org.). **Direitos Humanos: outras palavras, outras práticas**. São Paulo: Cortez, 2005.

SALES, Teresa. **Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil**. 1992. 167f. Tese (livre docência). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6 ed. PortoAlegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHWARTZ, Stuart B. **Sugar Plantations in the Formation of the Brazilian Society – Bahia, 1550-1835**. New York: Cambridge University Press, 1999.

SCHWARTZ, Stuart B. **Segredos Internos: Engenhos e Escravos na Sociedade Colonial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SERRA, Gustavo Pereira; BOTTEGA, Ana; SANCHES, Marina da Silva. **A reforma trabalhista de 2017 teve efeito sobre a taxa de desemprego no Brasil? Uma**

análise dos primeiros anos de vigência da Lei 13.467/2017. (Nota de Política Econômica nº 021). MADE/USP. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2022/05/npe_21_reforma_trabalhista.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Sergei. Suarez. Dillon. ; Sátyro, Natália Guimarães Duarte. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras**. Brasília: IPEA, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo - SP: Método, 2003.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TOMAZI, Nelson Dacio. **Sociologia para o Ensino Médio**. 3 ed. São Paulo:Saraiva, 2013.

VAITSMAN, J. Desigualdades Sociais e Duas Formas de Particularismo na Sociedade Brasileira. **Cadernos de Saúde Pública, Suplemento Especial**. Cadernos de Saúde Pública (FIOCRUZ), v. 18, 2002.

VALENTE, Ana Lúcia. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. **Revista Brasileira de Educação**, 2003, n. 24, set./out./nov./dez., pp. 165-182.

VIANNA, Luíz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. *In*: SOUZA, Jessé de (org.). **O malandro e o protestante – A tese weberiana e a singularidade cultural brasileira**. Brasília: Ed. UnB, 1999, p.173-193.

VICNTINO, Cláudio; CAMPOS, Eduardo; SENE, Eustáquio de. **Diálogos em Ciências Humanas: construção da cidadania**. São Paulo: Ática, 2020.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perceus Abramo, 2006