

A Constituição de 1988 e a nova ordem social

A efetivação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana

WALFRIDO VIANNA VITAL DA SILVA

Sumário

1. Introdução. 2. Os princípios da igualdade e da dignidade. 2.1. Igualdade formal e igualdade material. 2.2. A dignidade da pessoa humana. 3. O Estado Democrático Social de Direito. 3.1. Fundamentos do Estado Social. 3.2. Elementos estruturantes. 4. A Constituição Cidadã e a nova ordem social. 5. As políticas públicas de transferência de renda. 5.1. Breve histórico. 5.2. O PBF e o PBSM. 5.3. Alguns resultados. 6. Considerações finais.

1. Introdução

É possível afirmar que a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988 seja o marco inicial de uma nova ordem social, com a consolidação de um efetivo Estado Democrático Social de Direito, em que se opera a afirmação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana por meio de políticas públicas relacionadas a direitos sociais, sobretudo aquelas com o propósito da erradicação da pobreza extrema no País.

Neste artigo, num primeiro momento, abordaremos a forma e a essência da manifestação daqueles princípios, para depois alinhar sucintamente o conceito de Estado de Direito com perfil democrático e social e traçar um painel dos dispositivos constitucionais relativos ao enfrentamento das desigualdades sociais e regionais. Posteriormente, já numa perspectiva do Direito Constitucional e com o propósito de melhor compreender a natureza dos principais fundamentos do Estado

Walfrido Vianna Vital da Silva é bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), e em Letras pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); professor e analista legislativo do Senado Federal.

Democrático Social de Direito, buscaremos subsídios sobretudo na Lei Fundamental de Bonn, de 1949, e na Constituição da República Portuguesa, de 1976.

Por fim, procederemos ao breve relato de alguns marcos constitucionais e legais relacionados aos programas de transferência de renda implantados depois de 1988 por coalizões partidárias diversas. Ao chegarmos ao contexto do século XXI, veremos que, com base nos erros e nos acertos das políticas implantadas anteriormente, puseram-se em execução estratégias de distribuição de renda mais arrojadas – tais como o Programa Bolsa Família (PBF), em 2004, e o Plano Brasil Sem Miséria, a partir de junho de 2011 – com o fito de, para além do caráter emergencial, diminuir as históricas iniquidades socioeconômicas de cujos efeitos quotidianamente têm sido vítimas dezenas de milhões de seres humanos neste País.

2. Os princípios da igualdade e da dignidade

2.1. Igualdade formal e igualdade material

Na evolução do pensamento ocidental, não foram poucos os que se debruçaram sobre a questão da igualdade¹ em face dos ideais de justiça e de sua efetivação nas mais distintas formas de organização política e social. De Aristóteles (2007) e Platão (1965) até Rawls (2002) e Dworkin (1978), há um longo caminho em busca do entendimento das ilações que se podem fazer acerca da aplicabilidade do princípio da igualdade na organização dos Estados, em suas mais distintas manifestações – desde o absolutista, nos alvares da Idade Moderna, até o início da consolidação do Estado Democrático

Social de Direito brasileiro, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em 1988.

Um dado importante na abordagem do princípio da igualdade diz respeito aos valores e significados por ele assumidos em face das distintas estruturas estatais ao longo dos séculos. Com efeito, constata-se a superação da noção de equivalência entre igualdade e isonomia, no sentido em que a essa

“concepção foi acrescentada outra, compreendida também como manifestação do princípio da igualdade, só que agora, concebida em uma dimensão ‘material’ ou ‘substancial’, por meio da qual se promove ‘a igualdade através da lei’ (e não mais apenas em face da lei). Este movimento voltou-se para a equalização material e efetiva de situações caracterizadas por desigualdades ‘de fato’. Buscou-se a partir dessa concepção renovada do princípio, o desenvolvimento de uma normatividade apta para a promoção da autoestima de indivíduos e dos aspectos construtivos e positivos da identidade de coletividades estigmatizadas. E como complemento de tais iniciativas, buscou-se também a introdução de políticas públicas de natureza compensatória” (ARAÚJO, 2011, p. 156).

Todavia, essa identificação do princípio da igualdade com a “igualdade por meio da lei” como patrocinadora da equalização socioeconômica substancial dos indivíduos – em substituição à mera igualdade formal (a “igualdade perante a lei”) – somente em meados do século passado teve seus postulados instituídos pela Lei Fundamental de Bonn (LFB), de 1949, e, mais tarde, pela Constituição da República Portuguesa (CRP), de 1976, as quais pavimentaram a garantia da igualdade material na CRFB. Não por acaso tanto seu Preâmbulo quanto o *caput* de seu artigo 5º dispõem de forma até redundante a respeito do princípio da igualdade:

¹ A respeito da essência semântico-jurídica de *igualdade*, em confronto com *equidade* e *isonomia*: Berthiau (1999).

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a *igualdade* e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e *sem preconceitos*, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: (...) Todos são *iguais* perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à *igualdade*, a segurança e a propriedade, nos seguintes termos: I – homens e mulheres são *iguais* em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Não se trata, por óbvio, de preceito inédito: podemos flagrar a sua presença em outras Cartas brasileiras e estrangeiras. Todavia, foram a doutrina alemã e a *Grundgesetz für der Bundesrepublik Deutschland* (LFB) que iniciaram, no âmbito dos direitos fundamentais, o processo de constitucionalização do Estado Democrático Social de Direito (*demokratischer und sozialer Rechtsstaat*), a partir do momento em que se deu a transformação normativa do princípio da igualdade: gradativamente se deixava para trás sua face meramente coincidente com a isonomia (“igualdade legal” ou “formal”), característica do liberalismo, e incorporava-se à Lei Maior a noção de “igualdade substancial” ou “material”. Essa nova dimensão do princípio explicita-se já no terceiro artigo da *Grundgesetz*.²

A respeito desse artigo da LFB, Konrad Hesse diz:

“Igualdade jurídica material não consiste em um tratamento igual sem distinção de todos em todas as relações. *Senão só aquilo que é igual deve ser tratado igualmente. O princípio da igualdade proíbe uma regulação desigual de fatos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual.* A questão é quais fatos são iguais e, por isso, não devem ser regulados desigualmente” (HESSE, 1998, p. 330, grifo nosso).

Quanto à realização do princípio da igualdade material no Estado Democrático Social de Direito no Brasil, é possível afirmar que, em linhas gerais, o foco foi desviado do universal para o particular, ou seja, a par de prestações estatais de cunho universalista – como em alguns aspectos da seguridade social –, passou-se gradualmente à focalização de segmentos

² “Artikel 3 [Gleichheit vor dem Gesetz] (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.” Em tradução livre: Artigo 3º [Igualdade perante a lei] (1) Todas as pessoas são iguais perante a lei. (2) O homem e a mulher gozam dos mesmos direitos. O Estado promoverá a realização efetiva da igualdade das mulheres e dos homens e impulsionará a eliminação das desvantagens existentes (ALEMANHA, 2007, grifo nosso).

cada vez mais restritos. Decorrem disso as ações afirmativas e as políticas de transferência condicionada de renda (entre elas, o Programa Bolsa Família, como estratégia de combate à pobreza e à desigualdade), e o afinilamento dessa focalização a partir da instituição, em 2011, do Plano Brasil Sem Miséria (cujo foco principal eram os quase vinte milhões de brasileiros vivendo em pobreza extrema) e, em 2012, da Ação Brasil Carinhoso (com a meta de retirar imediatamente da miséria milhões de crianças de até seis anos).

2.2. A dignidade da pessoa humana

Quanto à dignidade, podem-se detectar, na raiz do vocábulo, os semas relativos à conveniência, ao mérito, ao justo. Por consequência, seja no substantivo *dignidade*, seja no adjetivo *digno*, explicitam-se os valores da honra, da nobreza, do respeito (HOUAISS, 2001; ROBERT, 1985). A propósito, em texto já consagrado, Carmen Lucia Antunes Rocha (1999, p. 3) afirma que toda

“forma de aviltamento ou de degradação do ser humano é injusta. Toda injustiça é indigna e, sendo assim, desumana. A justiça, como o seu inverso ou a sua ausência, que é a injustiça, tocam um sentimento do homem. A dignidade e o seu contrário, que é a indignidade, também. O tratamento justo e digno conforta; a injustiça, como a indignidade, transtorna o ser humano e o atinge em seu equilíbrio emocional; a reação contra uma ou outra é sempre de revolta, desespero ou amargura: é sempre contraponto carregado de emoção ou sentimento o que se deflagra”.

Ressalte-se também que a tais valores – que se diriam “positivos” – juntam-se outros tantos como que intrínsecos à natureza do ser humano e, por conseguinte, à própria humanidade. Nesse contexto em que confluem o semântico e o jurídico, parece então desconcertante pretender fundar qualquer distinção entre o que

é digno e o que é humano, dado que ambos os conceitos surgem como que imbricados. Como num círculo virtuoso, a dignidade diz respeito a tudo o que se relaciona ao homem em razão do mero fato de este ser dotado de humanidade, de maneira que uma não se define sem a outra. Em outros termos, reafirmam-se continuamente entre elas relações inerentes, visto que dignidade supõe humanidade – e esta é inconcebível apartada daquela.

Dessa maneira, é possível afirmar, como o faz Hannah Arendt (1968 apud MBALA, 2009, p. 288), que “*l’homme peut perdre tous ses fameux ‘Droits de l’Homme’, sans abandonner pour autant sa qualité essentielle d’homme, sa dignité humaine*”.³ Observa-se, pois, que, de um lado, se pode distinguir entre dignidade e direito em geral e, de outro, diferenciar a dignidade dos direitos do homem em particular, donde a dignidade não surge por meio de uma regra de direito, visto que ela não é um caráter que se possa atribuir por meio da norma; assim concebida, a dignidade não seria um direito, pois “*la dignité existe alors même en l’absence de tout droit, même contre le droit*”.⁴

Todavia, a despeito de hoje nos parecer bastante óbvia a imbricação desses dois conceitos, há um tortuoso percurso na luta pela efetivação da dignidade da pessoa humana como um “metaprincípio” ou “superprincípio” do Direito ocidental. Para muitos, seus cânones remontam aos primeiros dogmas do cristianismo, segundo os quais, tendo sido criado à imagem e semelhança do seu criador, o homem seria dotado, desde a origem, daquela mesma dignidade divina. Em outras palavras, se a noção de um deus se funda no bem, sua criação teria sido, por

³ (...) o homem pode perder todos os seus famosos “direitos do homem”, sem abandonar por isso sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana.

⁴ (...) a dignidade existe ainda que ausente todo o direito, mesmo contra o direito.

princípio, inexoravelmente tingida por essa natureza, cujo contraponto é o desvirtuamento pelo pecado – como se o mal só fizesse sentido como um parasita cuja existência se nutriria do bem.

Séculos depois, com a laicização do conceito medievo e cristão, ao mesmo tempo que se fortalecia e se consolidava o Estado, o Iluminismo inaugurou a preocupação com a defesa dos direitos individuais em face do poder absolutista estatal. Disso resultou a consagração de meios essenciais para limitar esse poder, mediante constituições e declarações de direitos, como forma de firmar contratos que expressassem a vontade geral. Ainda assim, em razão de seu conteúdo fortemente axiológico, não foi a dignidade humana tão valorada pela ordem jurídica que se forjava em torno dos ideais burgueses, a partir da Revolução Francesa e de seus desdobramentos. Em vez disso, a prioridade muitas vezes se esgotava na supremacia da liberdade e da legalidade, e também da igualdade, ainda em sua faceta meramente formal.

Desse modo, apenas no século XX, depois da carnificina resultante de duas conflagrações mundiais e das atrocidades perpetradas por regimes totalitários, à direita e à esquerda, começaram a surgir documentos em que a dignidade da pessoa humana se transformava em valor essencial, situada, muitas vezes, bem acima de outros valores e princípios. Exemplos emblemáticos dessa supremacia foram a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, e a *Grundgesetze* no ano seguinte. No contexto posterior à Guerra Fria e em virtude da preocupação dos organismos internacionais com a possibilidade de ocorrência de conflitos tão ou mais atroz do que a Segunda Grande Guerra, a problemática da garantia de direitos de natureza econômica e social, asseguratórios de um *minimum* de dignidade para milhões de seres humanos, ingressou na agenda mundial de forma a que se patrocinassem políticas públicas reorientadas para levar em consideração a dignidade da pessoa humana – aquilo que, no âmbito da Organização das Nações Unidas, passou a ser denominado desenvolvimento “sustentável” e “com rosto humano”.⁵

3. O Estado Democrático Social de Direito

3.1. Fundamentos do Estado Social

Tomando como referências precipuamente a LFB, de 1949, a CRP, de 1976, e as reflexões realizadas por alguns estudiosos do assunto, podemos

⁵ A respeito dessa imbricação dos princípios da igualdade e da dignidade com a evolução das formas do Estado, leiam-se especialmente os trabalhos de Araújo (2011), Bobbio (1992, 2007) e Hobsbawm (1995).

compor um diminuto quadro de certos fundamentos de um Estado Democrático Social de Direito. Contudo, antes de alinhar de modo conciso cada um dos elementos estruturantes do Estado Social brasileiro, cumpre observar a sua gênese no postulado da vinculação do poder público ao fim de assegurar a defesa daquela dignidade da pessoa humana (*Menschenwürde*) inscrita tanto na LFB quanto na CRP.

Uma leitura atenta dos artigos 1, 3, 14 e 20 da *Grundgesetz* é bastante para constatar as similaridades com diversos dispositivos da CRFB:

“I. Die Grundrechte Artikel 1 [*Menschenwürde – Menschenrechte Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte*] (1) *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.* (...) (3) *Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.* (...) Artikel 3 [*Gleichheit vor dem Gesetz*] (1) *Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.* (2) *Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.* (...) Artikel 14 [*Eigentum – Erbrecht – Enteignung*] (...) (2) *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.* (...) Artikel 20 [*Verfassungsgrundsätze – Widerstandsrecht*] (1) *Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.* (2) *Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.* (...)” (ALEMANHA, 2007, grifo nosso)⁶.

⁶ I. Direitos fundamentais. Artigo 1 [*Proteção da dignidade humana – vinculação dos Poderes Públicos aos Direitos fundamentais*] (1) *A dignidade humana é intocável. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo poder público.* (3) *Os seguintes direitos fundamentais vinculam os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como direitos diretamente aplicáveis.* (...) Artigo 3 [*Igualdade perante a lei*] (1) *Todas as pessoas são iguais perante a lei.* (2) *O homem e a mulher gozam dos mesmos direitos. O Estado promoverá a realização efetiva da igualdade de direitos de homens e mulheres e impulsionará a eliminação das desvantagens existentes* (...) Artigo 14 [*Propriedade, direito à herança e expropriação*]

Semelhantes disposições também estão na CRP, de 1976, em especial nos artigos 2º e 9º:

“Artigo 2º (*Estado de direito democrático*) *A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular* (...) Artigo 9º (*Tarefas fundamentais do Estado*) *São tarefas fundamentais do Estado:* a) *Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;* b) *Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;* c) *Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;* d) *Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;* (...) h) *Promover a igualdade entre homens e mulheres*” (PORTUGAL, 1976, grifo nosso).

No caso da Constituição lusitana, é nítida a concatenação entre os preceitos de um e outro dispositivo, e também são facilmente constatáveis as similitudes com os mencionados artigos da CRFB.⁷ Se, no artigo 2º, se estabelecem os preceitos de uma democracia de cunho econômico, a se projetarem para os âmbitos social e cultural, no artigo 9º, institui-se a democracia política, a “incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”. Dessa forma, a realização material de uma é decorrência lógica da outra, dado que, no Estado Democrático Social de Direito,

(...) (2) *A propriedade obriga. Seu uso deve servir ao mesmo tempo para o bem comum.* (...) Artigo 20 [*Fundamentos da ordem estatal, direito de resistência*] (1) *A República Federal da Alemanha é um Estado federal democrático e social.* (2) *Todo o poder do Estado emana do povo.*

⁷ A esse respeito, vejam-se o Preâmbulo e os artigos 1º, 2º, 3º, 5º (sobretudo seus incisos I, XXII e XXIII, além do § 1º) e 170 da CRFB (BRASIL, 1988).

a “socialidade” apenas se pode consolidar por meio da obediência não apenas aos ditames do princípio da democracia, no que ela respeita ao poder exercido pela maioria, mas também, e como contrapartida às chamadas “maiorias circunstanciais”, ao Estado de Direito (CANOTILHO, 1995, p. 335).

3.2. Elementos estruturantes

Quanto aos elementos estruturantes do Estado Democrático Social de Direito, seguiremos de perto as análises empreendidas por Araújo (2011) e Sarlet (2009). Salta aos olhos, com o simples cotejamento de excertos da LFB, da CRP e da CRFB, a imposição constitucional da democracia econômica e social a afetar diretamente a discricionariedade legiferante, a qual deve vincular todos os órgãos relacionados à direção política, tanto na esfera do Poder Executivo quanto na do Poder Legislativo. Com efeito, essa vinculação implica a exigência de que esses poderes de alguma forma efetuem e patrocinem a regulamentação das condutas econômicas e sociais em conformidade com o que se afirma na Constituição, aqui tomada como programa de permanente construção do Estado.

Outro elemento estruturante (o direito como instrumento de conformação social) consiste na autorização constitucional para o legislador e os demais órgãos incumbidos da efetivação dos escopos da ordem constitucional poderem utilizar os instrumentos imprescindíveis à consecução eficaz da justiça social, em face de o princípio da “socialidade”, fundamento da democracia econômica e social, sempre impor aos órgãos do Estado a consubstanciação da igualdade material, mediante a contínua e necessária reconfiguração das estruturas socioeconômicas, em conformidade com esse postulado teleológico.

Desse segundo elemento decorre o terceiro: o princípio da democracia econômica, social e cultural como instrumento normativo de interpretação. Trata-se, em verdade, de um postulado tomado como marco normativo de interpretação, em especial quando, no controle de constitucionalidade, há o recurso à interpretação conforme o texto constitucional. É nesse sentido fortemente vinculante que se avaliam todas as condutas dos órgãos do poder público – nas esferas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário –, sobretudo quando dizem respeito a decisões sujeitas à discricionariedade dos agentes políticos.

O elemento estruturante seguinte, relativo à natureza impositiva da democracia econômica, social e cultural, é aquele que torna legítima toda e qualquer forma de intervenção estatal. Estreitamente relacionado a esse elemento está o princípio da subsidiariedade. Para Araújo (2011, p. 104-105), tradicionalmente

“o princípio da subsidiariedade implicava que o Estado deveria assumir uma função meramente acessória ou complementar na conformação da vida econômica e social. Ocorre que tal concepção tinha razão de ser no contexto do capitalismo liberal que a muito já deixou de existir. No entanto, no presente, o Estado converteu-se em “Estado socialmente vinculado”, colocando-se em oposição à ideia de subsidiariedade. Deve-se rejeitar por completo a ideia de “subsidiariedade horizontal ou social” referente às relações entre os poderes público e privado”.

Um quinto elemento estruturante é a aplicação do princípio da democracia como fundamento para pretensões jurídicas, dado que não se pode entender aquele princípio como uma formulação aberta e despida de materialidade normativa.

“Na concepção de Hesse, normas constitucionais que instituem direitos sociais na forma de objetivos e fins destinados ao Estado não poderiam fundamentar pretensões jurídicas individuais, visto que, não criam direitos subjetivos. Canotilho recoloca a questão no âmbito da Constituição portuguesa indagando acerca da possibilidade de se utilizar o princípio da democracia econômica e social como fundamento imediato e autônomo de pretensões jurídicas” (ARAÚJO, 2011, p. 105-106).

Outro elemento estruturante relaciona-se à aplicação, como baliza regulatória, do princípio da democracia econômica, social e cultural, ou seja, os atos da Administração vinculam-se sempre à articulação de uma estrutura estatal cujo fim último é o de propiciar, em caráter universalista, serviços relativos à seguridade social (saúde, previdência social e assistência social) e à educação. Nesse sentido, é relevante afirmar que tal vinculação

“não proíbe que tais prestações sejam asseguradas por esquemas organizatórios jurídico-privados ou por entidades autônomas. Isto porque, contemporaneamente, o Estado Democrático Social de Direito pode ser descrito como um processo político-organizativo socialmente ativo, mas que não está obrigado à prestação de serviços de forma direta. (...)” (ARAÚJO, 2011, p. 107-108).

Um sétimo elemento é a noção de que aquele princípio da democracia econômica, social e cultural serve como limite à revisão do texto constitucional. No caso português, isso se evidencia no artigo 288º da CRP, mormente nas alíneas *e*, *f* e *g*:

“Artigo 288º (Limites materiais da revisão) As leis de revisão constitucional terão de respeitar: a) A independência nacional e a unidade do Estado; b) A forma republicana de governo; c) A separação das Igrejas

do Estado; d) Os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos; e) *Os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais*; f) *A coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção*; g) *A existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista*; (...)” (PORTUGAL, 1976, grifo nosso).

A esse mesmo princípio está relacionado o artigo 79 da LFB, em especial o inciso 3, que veda qualquer alteração nas já mencionadas disposições relativas à proteção da dignidade da pessoa humana e à vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais (artigo 1) e ao *demokratischer und sozialer Bundesstaat* (artigo 20):

“Artikel 79 [Änderung des Grundgesetzes] (1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt (...) (3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder *die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig*” (ALEMANHA, 2007, grifo nosso).⁸

Tais determinações também se projetam na CRFB, sobretudo no parágrafo 4º do artigo 60.⁹

Por fim, o oitavo elemento estruturante e certamente o de maior relevância: a proibição do retrocesso social – princípio mediante o qual se garantiriam todos os direitos econômicos e sociais já postos em prática e institucionalmente consolidados na estrutura do Estado Democrático Social de Direito. Em relação a eles, haveria a inquestionável irreversibilidade de uma forma de direito subjetivo, o que implicaria a imposição de limites jurídicos à tarefa legislativa. Desse modo, existiria um “núcleo essencial” a consubstanciar a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana e a implicar a imposição da manutenção e da ampliação permanente dos patamares “civilizatórios” já alcançados.

Contudo, há que ressaltar uma velha dicotomia – “mínimo existencial” vs. “reserva do possível” – que faz do princípio da proibição do retrocesso relativamente ao “núcleo essencial” uma vedação que não se pode tomar como absoluta. A esse respeito, Sarlet (2009, p. 432-434) afirma:

⁸ Artigo 79 [Reforma da Lei Fundamental] (1) A Lei Fundamental só pode ser reformada por uma lei que expressamente modifique ou complemente seu texto. (...) (3) *Não é permitida* qualquer modificação da presente Lei Fundamental que afete a organização da Federação em *Länder*, ou o princípio da participação dos *Länder* na legislação, *ou os princípios enunciados nos artigos 1 e 20*.

⁹ Art. 60 (...) § 4º *Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:* I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – *os direitos e garantias individuais* (BRASIL, 1988, grifo nosso).

“a noção de mínimo existencial, compreendida, por sua vez, como abrangendo o conjunto das prestações materiais que asseguram, a cada indivíduo, uma vida com dignidade, que necessariamente só poderá ser uma vida saudável, que corresponda a padrões qualitativos mínimos, nos revela que a dignidade da pessoa atua como diretriz jurídico-material tanto para a definição do núcleo essencial, quanto para a definição do que constitui a garantia do mínimo existencial (...).”

Em outras palavras, o conceito de mínimo existencial vai muito além de assegurar a simples subsistência física, de modo que não está restrito a uma noção simplista de um “mínimo vital”, definido como aquele *minimum* – como o concebem certas correntes neoliberais – relativo tão somente à garantia do exercício de um pequeno leque de liberdades fundamentais.

4. A Constituição Cidadã e a nova ordem social

O processo de democratização do Brasil promoveu, a partir da promulgação da CRFB, em 1988, uma importante reforma no sistema de proteção social do País. Entre os 250 artigos da Carta Magna, encontram-se expressos fundamentos e disposições relativos à superação da miséria, a fim de garantir direitos e de concretizar o princípio da igualdade e o da dignidade da pessoa humana.

Já em seu Preâmbulo, como vimos, asseguram-se os “direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 1988, p. 3). No artigo 1º, III, afirma-se que um dos cinco fundamentos em que se assentam a República e o Estado Democrático de Direito é a dignidade da pessoa humana.¹⁰ Menos gene-

ralista é o artigo 3º, que trata dos objetivos da República, entre os quais estão a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem quaisquer preconceitos ou discriminação.¹¹

O artigo 5º, o mais extenso da CRFB, com 78 incisos, insere-se no Título II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), no capítulo referente aos direitos e deveres individuais e coletivos. Em seu *caput*, formula-se o postulado da igualdade formal (“perante a lei”).¹² Também relacionado às políticas públicas de superação da miséria é o artigo 6º, que, entre os direitos sociais, prescreve a proteção aos desamparados.¹³

Mais à frente, o artigo 170, que encabeça o título “Da Ordem Econômica e Financeira”, enfatiza o primado da justiça social, além de explicitar a redução das desigualdades regionais.¹⁴

Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. *Parágrafo único.* Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (...) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I –

¹⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito

E bem estreitamente ligado à assistência social é o artigo 203, dentro do capítulo sobre a seguridade social, no qual se expressa a universalidade de sua cobertura, independentemente de contribuição. No seu inciso V, dispõe-se sobre uma política de Estado – mais que política de Governo – que daria origem, anos depois, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).¹⁵

Ressalte-se aqui como decisiva para a compreensão das políticas de superação da pobreza extrema a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que acrescentou os artigos 79, 80, 81 e 82 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Com o primeiro deles, foi instituído, para vigorar a princípio até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), a ser regulado por lei complementar, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência. O FCEP, previsto nesse artigo, teria Conselho Consultivo e de Acompanhamento, com a participação de representantes da sociedade civil. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010, prorrogou por tempo indeterminado o prazo de vigência do FCEP. O artigo 80 versa sobre a composição do FCEP, que abarca: a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de 0,08%, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da con-

tribuição social de que trata o art. 75 do ADCT; a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de 5% na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do FCEP; o produto da arrecadação do imposto de que trata o artigo 153, inciso VII, da CRFB; as dotações orçamentárias; as doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; e outras receitas a serem definidas na regulamentação do Fundo. O artigo seguinte instituiu um Fundo constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou de empresas públicas por ela controladas, direta ou indiretamente. Nos termos do artigo 82 do ADCT, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata o artigo e com outros que viessem a destinar.¹⁶

Com essas referências, a última parte deste trabalho descreverá algumas políticas do Estado brasileiro postas em execução com o propósito de efetivar o princípio da igualdade material e o da dignidade da pessoa humana no contexto dessa nova ordem social.

5. As políticas públicas de transferência de renda

5.1. Breve histórico

A CRFB forneceu uma arquitetura institucional básica para as políticas de garantia de renda do País, ao instituir, consoante a previsão do inciso V do seu artigo 203, o primeiro programa assistencial de garantia de renda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC),

soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente (...) VII – redução das desigualdades regionais e sociais (...) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁵ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; (...) V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁶ Ver: ADCT, arts. 79 a 82 (BRASIL, 1988).

bem como ao equiparar os benefícios urbanos e rurais, de acordo com o artigo 7º, *caput*, e ao fixar em um salário mínimo o valor-base dos benefícios previdenciários. O grande avanço do BPC decorreu do fato de estar desvinculado de um critério contributivo e distributivo, ao reconhecer a necessidade de amparar pessoas idosas ou com deficiência, as quais, por si sós, não poderiam buscar uma renda de sobrevivência no âmbito do mercado de trabalho. Após o importante marco que representou a adoção do seguro-desemprego, previsto no artigo 7º, II¹⁷, a CRFB avançou na criação de mecanismos de garantia de renda para os cidadãos. Outro passo nessa direção foi a incorporação do trabalhador da agricultura familiar à Previdência.¹⁸

Contudo, de acordo com Silva (2007)¹⁹, o debate no Brasil a respeito da implementação de programas de transferência de renda só começou a fazer parte da agenda pública a partir de 1991, quando foi apresentado, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 80/1991, do senador Eduardo Suplicy (1992) (PT-SP), propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), cujo objetivo era beneficiar com uma renda mínima todos os brasileiros maiores de 25 anos de idade residentes no País. A partir de então, instaurou-se um processo que, analisado hoje, pode ser dividido em ao menos cinco eta-

pas, a contemplar um período que vai desde as primeiras proposições de programas de renda mínima, até a implantação, a partir de maio de 2012, da Ação Brasil Carinhoso, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria.

Desse modo, quando se intenta uma sistematização do desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil, pode-se considerar aquele ano de 1991 como o marco inicial da Primeira Etapa, caracterizada por uma discussão que se ampliaria nos anos seguintes. Assim, o primeiro momento no processo de construção histórica dos programas de transferência de renda no País caracteriza-se pela instituição do caloroso debate sobre essa temática já na moldura do Estado Democrático Social de Direito.

Segundo Silva (2007), ainda em 1991, a discussão sobre renda mínima no País passa a incorporar novos elementos; com eles, introduz-se a ideia de articular a garantia de uma renda mínima familiar com a educação. No debate em que se apresentava a noção de “condicionalidade”, propunha-se uma transferência monetária direta e equivalente a um salário mínimo a toda família que mantivesse a frequência regular de seus filhos ou dependentes de 7 a 14 anos de idade na escola pública. O vínculo com a escola não só poderia alavancar os níveis do próprio Ensino Fundamental e do Médio, como também poderia assegurar a adequada focalização dos programas de transferência para as famílias pobres cuja renda seria difícil comprovar. Desse modo, procurava-se pôr em marcha uma política de cunho social que pudesse, de um lado, em caráter emergencial, aliviar a pobreza no curto prazo e, de outro, a longo termo, reduzir sua reprodução.

Alguns anos depois, já em 1995, implementar-se-iam experiências nas esferas municipal e distrital: em Campinas (na gestão do prefeito Magalhães Teixeira, do PSDB), em Ribeirão

¹⁷ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; (...) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁸ Art. 201, § 7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, *reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal* (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁹ O histórico que segue é baseado, sobretudo, no trabalho de Maria Ozanira da Silva e Silva (2007).

Preto (na gestão de Antônio Palocci Filho), em Santos (na gestão de David Capistrano Filho) e no Distrito Federal (na gestão de Cristovam Buarque) – estes três últimos então filiados ao PT (JUSTO, 2007). Tais experiências pioneiras marcam a Segunda Etapa do processo, com o início da operação daquelas propostas. Outras ações seriam depois postas em execução em outros estados e municípios. Em 1995 e 1996, advieram as primeiras iniciativas do Governo Federal, já no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e com o início da implementação do BPC, previsto no artigo 203, V, da CRFB e instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (BRASIL, 1993a). Criado em 1995, o Peti é um programa do Governo Federal que, diferentemente de outros, não foi extinto nem formalmente incorporado ao PBF em 2004. O Peti visava a erradicar todas as formas de trabalho de crianças e adolescentes menores de 16 anos e garantir que frequentassem a escola e atividades socioeducativas.

A Terceira Etapa iniciou-se em 2001, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. A grande marca dessa fase foi o desenvolvimento dos programas já criados e a concepção de outros, como o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, mais conhecido como Bolsa Escola (PBE), o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde, ou simplesmente Bolsa Alimentação (PBA), e o Auxílio Gás (PAG) – geridos, respectivamente, pelo Ministério da Educação, pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério de Minas e Energia. Ainda que implementados de forma descentralizada, esses programas chegaram a atingir a quase totalidade dos municípios brasileiros. Ao alcançarem uma dimensão geográfica sem precedentes, passaram a ser considerados como a alavanca de uma grande rede nacional de proteção social.

O ano de 2003 pode ser tomado como o princípio de uma Quarta Etapa no processo de implementação das políticas de transferência de renda no País, com o início do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que sinalizou a prioridade do combate à fome e à pobreza no País. Significou mudanças quantitativas e qualitativas, direcionadas para a construção de uma política centralizada e de âmbito nacional. No mesmo ano, criou-se o Cartão-Alimentação, do Programa Fome Zero (PFZ), que consistia numa transferência de R\$ 50,00, durante seis meses, para famílias com renda *per capita* menor que a metade do salário mínimo, e tal período poderia ser prorrogado até o máximo de dezoito meses. O escopo do PFZ era enfrentar o desafio da insegurança alimentar enquanto outras medidas – as chamadas “ações estruturantes” – estariam sendo implementadas a fim de assegurar que as famílias se pusessem a salvo dessa iníqua forma de insegurança (SILVA, 2007).

Instituiu-se, enfim, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), com o desafio de unificar todos os programas de transferência de renda de âmbito nacional, a fim de estancar o desperdício de recursos e de esforços resultante de problemas advindos do cadastramento descentralizado de beneficiários. Paralelamente, houve significativa elevação dos recursos orçamentários destinados aos programas. Ainda durante a Quarta Etapa, como mais uma medida no sentido de assegurar a unificação e a expansão dos programas de transferência de renda, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a fusão de dois ministérios: o da Assistência Social (MAS) – nascido do Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS) – e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

Pode-se tomar o ano de 2011 como o começo da Quinta Etapa. Já no início do mandato

de Dilma Rousseff, em 2 de junho do mesmo ano instituiu-se o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza no âmbito do território brasileiro, mediante a integração articulada de políticas, programas e ações, executados sob a responsabilidade não somente da União (em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios), mas também de toda a sociedade. A instituição do PBSM, que ecoava em sua execução o lema da nova administração federal – “País rico é país sem pobreza” –, destinava-se especialmente aos cerca de 16 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, uma população com renda familiar *per capita* mensal menor que R\$ 70,00, em valores da época. Entre suas diretrizes estavam a garantia dos direitos sociais e do acesso aos serviços públicos e às oportunidades de ocupação e de renda, e a articulação de ações de garantia de renda, voltadas à melhoria das condições de vida dessa população. Também levava em conta a multidimensionalidade da situação de pobreza, sempre por meio da atuação integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.

5.2. O PBF e o PBSM

O Programa Bolsa Família (BRASIL, 2004) foi criado por meio da Medida Provisória nº 132, de 2 de outubro de 2003, depois convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. De acordo com o artigo 1º da Lei, o PBF dirigia-se às ações de transferência de renda com condicionalidades e tinha por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do PBE, do PBA, do PAG e do Cadastro Único do Go-

verno Federal (Cadúnico) – como se viu, todos instituídos no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso –, e do sucedâneo do PFZ, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado em 2003.

Com a criação do PBF, entre 2003 e 2004, não apenas se racionalizou o provimento de um mecanismo de transferência de renda na sociedade brasileira, como também se consolidou uma forma de benefício não vinculada aos riscos inerentes às flutuações do mercado de trabalho. Era uma forma de enfrentar o desafio de combater a pobreza em que vive grande parte da população – trabalhadora ou não.

Com efeito, para além da transferência monetária, o PBF buscou o desenvolvimento de ações complementares nos âmbitos do trabalho, da educação e da saúde, de maneira a possibilitar que crianças e adolescentes de seis a quinze anos tivessem acesso a escolas e a postos de saúde, e os adultos da família, acesso à alfabetização, capacitação profissional, pequeno crédito, além de serem oferecidas ações de saúde para mulheres grávidas, objetivando integrar esforços para permitir a chamada “autonomização das famílias”. Aliás, quanto a isso, de acordo com muitos pesquisadores e especialistas em políticas de transferência de renda²⁰, o traço original do PBF não foi a negação dos programas de transferência de renda anteriores (PBE, PBA, PAG etc.), mas a sua unificação para

²⁰ A esse respeito, vejam-se as pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pelo próprio MDS. É inestimável o valor dos trabalhos realizados por inúmeros especialistas no tema. Merecem destaque as pesquisas empreendidas por: Ricardo Paes de Barros, Marcelo Cortes Neri, Márcio Pochmann, Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto, Rosani Cunha, Lena Lavinas, Mirella de Carvalho, Sergei Soares, Samuel França, Rosane Mendonça, Ricardo Henriques, Marcelo Medeiros, Tatiana Feitosa de Brito, Fábio Soares Veras, Márcia Lopes, Luciana Jaccoud, Patrícia Dario El-Moor Hadjab, Juliana Rochet Chaibub, Márcia Lopes, Rômulo Paes de Sousa, Rafael Guerreiro Osório, Maria Ozanira da Silva e Silva, entre muitos outros.

que o governo federal atingisse maior grau de racionalidade administrativa.

Em 2011, o MDS divulgara nota sobre o perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Divulgados em abril de 2011, identificavam a população em condições de pobreza extrema. Tais informações foram o substrato para toda a concepção do PBSM, instituído oficialmente algumas semanas depois.²¹ Havia em 2010, conforme o IBGE, 6.840.156 brasileiros que subsistiam em domicílios sem rendimento. Ao IBGE também fora solicitado que fizesse um recorte que abrangesse somente os residentes em domicílios cujas características revelassem uma probabilidade maior de enquadramento no perfil de pobreza extrema. Para a composição desse perfil, adotaram-se critérios para apurar esse segmento populacional no universo dos sem-rendimento. Ao final, chegou-se ao número correspondente ao total de pessoas

em pobreza extrema – 16.267.197 de brasileiros (MDS, 2011b).

Acresce que, em 2011, de acordo com os critérios do IBGE, encontrava-se abaixo da linha da pobreza quem fizesse parte de um domicílio com renda mensal nominal *per capita* inferior a R\$ 70,00. O mesmo estudo do IBGE mostra a distribuição da população abaixo daquela linha nas macrorregiões e também nos estados e no Distrito Federal (veja a Tabela 1).

De acordo com a Tabela 1, a proporção de população extremamente pobre era de 8,53%, o que totalizava cerca de 16,2 milhões de cidadãos. Quanto às regiões, era evidente a distribuição desigual de pobres. Na região Sudeste, onde estavam mais de 42% dos brasileiros, havia menos de 17% das pessoas a viverem abaixo da linha da pobreza extrema, ao passo que, na região Nordeste, onde se situavam 28% dos brasileiros, encontravam-se 59% dos extremamente pobres do País. Se à última se acrescesse a região Norte, chegar-se-ia a mais de três quartos das

TABELA 1: População e pessoas em situação de extrema pobreza por regiões, 2010

Regiões	Distribuição Populacional		Distribuição Extrema Pobreza		
	População(A)	% do Brasil	Nr Pessoas(B)	% do Brasil	Proporção(B/A)
Centro-Oeste	14.058.094	7,37%	557.449	3,43%	3,97%
Nordeste	53.081.950	27,83%	9.609.803	59,07%	18,10%
Norte	15.864.454	8,32%	2.658.452	16,34%	16,76%
Sudeste	80.364.410	42,13%	2.725.532	16,75%	3,39%
Sul	27.386.891	14,36%	715.961	4,40%	2,61%
BRASIL	190.755.799	100,00%	16.267.197	100,00%	8,53%

Fonte: elaboração LEP/CAEN, a partir dos Resultados Preliminares do Censo 2010 do IBGE, 2011.

²¹ O PBSM sustentava-se em três eixos articuladores das ações coordenadas pelo MDS: a transferência de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva. Com base naqueles dados, estabeleceu-se em R\$ 70,00 a linha de extrema pobreza, a qual considerava a renda domiciliar mensal per capita. Ou seja: era considerado extremamente pobre qualquer cidadão com rendimento igual a ou menor que R\$ 70,00.

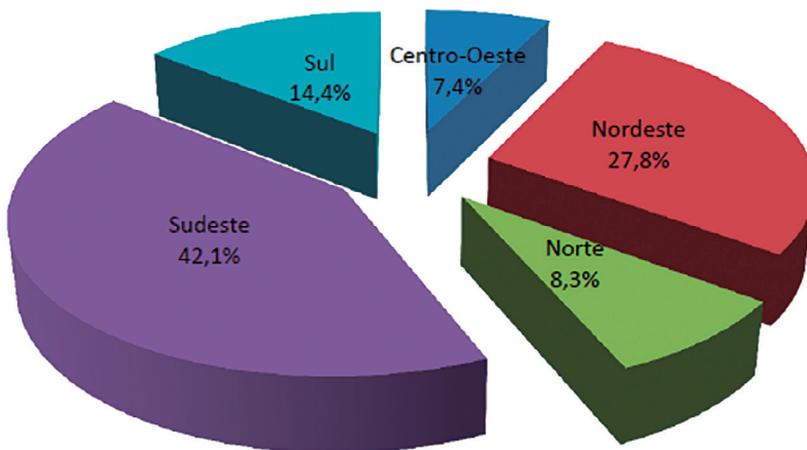
pessoas abaixo daquela linha. Na razão entre o número de extremamente pobres e o percentual no Brasil, chegava-se à conclusão de que, no NE e no N, os percentuais de extremamente pobres eram respectivamente 18,1% e 16,76%, ou seja, mais que o dobro daquela proporção nacional,

8,53%. Bem distantes eram os números relativos às demais regiões: 3,97%, 3,39% e 2,61% para as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, respectivamente. Ficava evidente, pois, a disparidade entre dois conjuntos de regiões: de um lado, CO, SE e S, com proporções semelhantes entre si e bem inferiores à nacional, e, de outro, as regiões N e NE. Com tais dados, puderam ser construídas as duas figuras seguintes: uma com a distribuição da população brasileira por regiões (Figura 1) (MANSO et al., 2011) e outra com a distribuição da população brasileira extremamente pobre por regiões (Figura 2) (MANSO et al., 2011).

para a região Norte: nela, apesar de apenas 26,47% da sua população viverem na zona rural, 56,42% desta viviam em condições de extrema pobreza.

Foi fundamentado nesses dados – bem como obviamente em inúmeros outros – que o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, instituiu o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza no âmbito do território brasileiro, mediante a integração articulada de políticas, programas e ações, executados sob a responsabilidade não somente da União (em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os

FIGURA 1: Distribuição populacional por regiões, Brasil, 2010



Fonte: elaboração LEP/CAEN, a partir dos Resultados Preliminares do Censo 2010 do IBGE, 2011

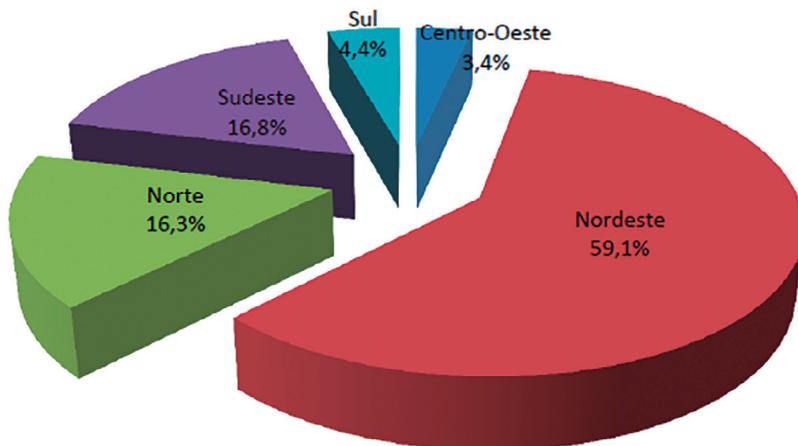
Em contrapartida, a Tabela 2 evidencia a distribuição populacional geral e a dos extremamente pobres, e leva em conta tanto as regiões do País, quanto as áreas rurais e urbanas. Ela mostra claramente que a miséria no Brasil estava distribuída de forma desigual: nas zonas rurais, viviam apenas 15,64% dos brasileiros, mas aproximadamente 47% da pobreza extrema no País estavam situados nelas. Isso pode ser observado em todas as regiões, com destaque

municípios), mas também de toda a sociedade (BRASIL, 2011).

De acordo com aquele decreto, destinava-se o PBSM à população em situação de extrema pobreza – assim considerada aquela com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00²². Tinha, entre suas diretrizes: a garantia dos direitos sociais e do acesso aos serviços públicos e às

²² Art. 2º (BRASIL, 2011).

FIGURA 2: População extremamente pobre por regiões, Brasil, 2010



Fonte: elaboração LEP/CAEN, a partir dos Resultados Preliminares do Censo 2010 do IBGE, 2011

TABELA 2: População e pessoas em situação de extrema pobreza por áreas, 2010

Regiões/Áreas	Distribuição Populacional				Distribuição Extrema Pobreza			
	Rural	%	Urbana	%	Rural	%	Urbana	%
Centro-Oeste	1.575.131	11,20%	12.482.963	88,80%	184.561	33,11%	372.888	66,89%
Nordeste	14.260.704	26,87%	38.821.246	73,13%	5.049.317	52,54%	4.560.486	47,46%
Norte	4.199.945	26,47%	11.664.509	73,53%	1.499.951	56,42%	1.158.501	43,58%
Sudeste	5.668.232	7,05%	74.696.178	92,95%	580.908	21,31%	2.144.624	78,69%
Sul	4.125.995	15,07%	23.260.896	84,93%	278.615	38,91%	437.346	61,09%
BRASIL	29.830.007	15,64%	160.925.792	84,36%	7.593.352	46,68%	8.673.845	53,32%

Fonte: elaboração LEP/CAEN, a partir dos Resultados Preliminares do Censo 2010 do IBGE, 2011.

oportunidades de ocupação e renda; a articulação de ações de garantia de renda, voltadas à melhoria das condições de vida dessa população (levando-se em consideração a múltipla dimensionalidade da situação de pobreza); e a atuação integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade.²³

Entre os objetivos do Plano, segundo o Decreto, estava elevar a renda familiar *per capita*

da população em situação de extrema pobreza e ampliar seu acesso aos serviços públicos, além de propiciar oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva. Nesse sentido, utilizava-se o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).²⁴ Presente em todos os municípios

²³ Art. 3º (BRASIL, 2011).

²⁴ Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que cria o CadÚnico. O CadÚnico é a porta de acesso ao PBSM e a outros programas sociais do Governo Federal, como o PBF, o Programa Luz Para Todos (LPT), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Pro-

do País, o Cadúnico garantiria o acesso a diversos benefícios e programas sociais importantes para as famílias brasileiras de baixa renda – uma solução que se tornou referência mundial no combate à pobreza extrema. Esse cadastro nacional passou a ser instrumento básico para a identificação do público e o planejamento das ações do PBSM, e a constituir o “Mapa da Pobreza”.²⁵

Conforme já se afirmou, um dos principais fundamentos da gestão e da gestão do PBSM foi a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE em 2010. No Brasil, segundo a mesma PNAD, entre 2003 e 2010, cerca de 28 milhões haviam saído da pobreza e 36 milhões tinham entrado na classe média; todavia, 16,27 milhões ainda estavam na pobreza extrema, distribuídos conforme se viu na Tabela 1 e nas Figuras 1 e 2.

Em face disso, o PBSM foi concebido com o objetivo de beneficiar, por meio de ações nacionais e regionais, brasileiros cuja renda familiar, dividida por seus membros, fosse menor que 70 reais. Assim, por exemplo, no meio rural, buscou-se o aumento da produção, da assistência técnica, do fornecimento de sementes e do apoio à comercialização, ao passo que, no meio urbano, intentou-se qualificar mão de obra e identificar oportunidades de emprego para os mais pobres. Acresce-se a isso a ampliação de programas já existentes, como o próprio PBF, o Brasil Alfabetizado (PBA), a Previdência Rural, entre outros.

5.3 Alguns resultados

Mesmo antes de 2003, já havia os que criticassem os programas do governo precedente – como o PBE e o PBA –, tidos como ações de natureza “assistencialista” e eleiçoeira. Entretanto, a unificação daqueles programas com a criação do PBF, o aumento da eficiência resultante da rigorosa observância das exigências relativas ao cumprimento das condicionalidades – as quais, por sua vez, contribuíram para melhorias significativas no plano da educação e da saúde, sobretudo de crianças e adolescentes, de gestantes e nutrízes –, além da oxigenação da economia de pequenas ou minúsculas comunidades urbanas e rurais, entre outros avanços, fizeram refluir a intensidade daquelas críticas.²⁶

grama Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (Crescer), o Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), o Água para Todos (APT), o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento), o Pró-Jovem e o Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2007).

²⁵ Decreto nº 7.492, arts. 4º e 5º (BRASIL, 2011).

²⁶ A respeito dos acertos e desacertos das políticas de transferência de renda, leiam-se os trabalhos coordenados por Neri (2005, 2007, 2010).

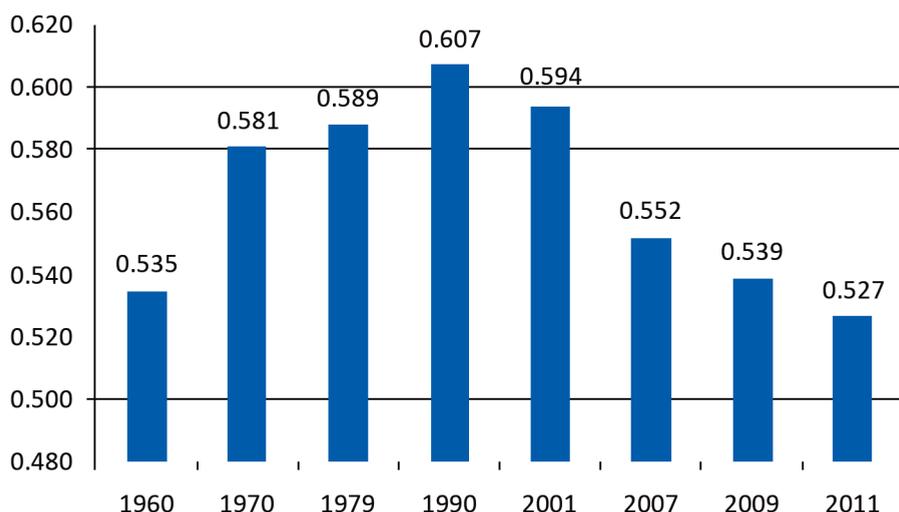
Ademais, bem ao contrário daquilo em que muitos acreditavam, o PBF revelou-se um programa governamental relativamente barato. Em outras palavras, com o aprimoramento do CadÚnico, o PBF estava transferindo recursos mínimos aos que tinham necessidades máximas. Tal fato significava um impacto imenso, ao provocar efeitos sobre as parcelas populacionais que, mais carentes, tendiam a despender os recursos transferidos e, por conseguinte, a tornar mais dinâmica a vida econômica dos lugarejos mais distantes dos grandes centros econômicos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, já se comprovava que, a cada real investido no PBF, promovia-se o incremento do Produto Interno Bruto em R\$ 1,44. Em grande medida, tal dinamização foi responsável pela geração de um “colchão protetor”, que amorteceu os impactos da crise mundial iniciada em 2008.²⁷

Assim, pode-se asseverar que, entre o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o início dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciava-se a consolidação de um efetivo Estado Democrático Social de Direito, com novas estratégias de democracia econômica e social, favorecidas pelo crescimento econômico, pela dinamização do setor de emprego formal e a valorização real do salário mínimo, pelo saneamento e o equilíbrio das contas públicas, pelo aprofundamento das políticas públicas de inclusão produtiva e de transferência de renda. Nesse novo cenário, dados do IPEA e da FGV tinham demonstrado que os níveis de desigualdade haviam decrescido continuamente e mantiveram essa tendência entre 2003 e 2012, período que já abrange, pois, o mandato de Dilma Rousseff, iniciado em 2011. Naquele mesmo ano, implantar-se-ia o Plano Brasil Sem Miséria, e o PIB do Brasil ultrapassaria o do Reino Unido, alçando o País à condição de sexta economia do planeta.

Estima-se que a diminuição da desigualdade entre 2004 e 2012 se deva, em grande medida – cerca de um terço –, à renda do trabalho, graças ao aumento do número de empregos formais e à valorização real e contínua do salário mínimo. De outro lado, as políticas de transferência condicionada de renda teriam contribuído com cerca de um quinto para aquela redução. Em razão das condicionalidades, melhoraram paralelamente os indicadores educacionais, ainda que em um nível aquém do desejável. Contudo, no confronto entre a renda do trabalho e a renda resultante de transferência pelo PBF, ressaltou-se que aquela obviamente teve maior impacto, por alcançar individualmente um número mais amplo de brasileiros, ao passo que esta afetou uma base numericamente menor, mas

²⁷ Vejam-se também os trabalhos da Fundação Getúlio Vargas e os inúmeros Textos de Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, todos disponíveis na rede mundial de computadores.

GRÁFICO: Coeficiente de Gini, Brasil: de 1960 a 2011



Fonte: IPEA, 2012, a partir dos microdados da PNAD, PME e Censo-IBGE e Langoni (1973)

apresentou um custo bem inferior sob o ponto de vista fiscal.²⁸

Também atesta a diminuição da desigualdade, durante a chamada “década da inclusão social”, a melhora significativa do Brasil no coeficiente de Gini. Conforme levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, esse indicador – uma das mais confiáveis referências na mensuração da distribuição de renda – alcançou em 1990 o pico para os últimos cinquenta anos, quando foi cravado 0,607 ponto. Conforme demonstra o gráfico acima (COSTA, 2012), a partir daquele ano o indicador traçou uma curva descendente e chegou a 0,527 em 2011.

6. Considerações finais

Em que pesem os avanços, são muitos os desafios a serem enfrentados pelas três esferas

federadas para a definitiva consolidação do Estado Democrático Social de Direito. O repto relaciona-se à provisão deficitária de serviços essenciais, flagrante especialmente na precariedade do sistema de saneamento básico nos lugares onde se concentram os bolsões de extrema pobreza, e na ainda baixa qualidade dos serviços de educação, bem como dos de saúde, seja nos aspectos preventivos, seja nos curativos, seja nos reabilitadores. Devem-se ainda aprofundar mecanismos de inclusão produtiva, tanto no campo, quanto na cidade, e criar espaços em que se tornem efetivas as formas de comunicação entre a sociedade e o Estado.

Ademais, integrar as três esferas do poder público é imprescindível para a consecução efetiva, eficiente e eficaz das políticas públicas de redução das iniquidades que ainda alcançam milhões de cidadãos brasileiros, mas que também se manifestam nas desigualdades socioeconômicas entre as macrorregiões do País. Nesse contexto, devem ser aprofundadas e aperfeiçoadas não apenas as políticas bem-sucedidas, mas também as próprias relações

²⁸ A respeito, leiam-se os resultados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especialmente a *Revista Plano Brasil Sem Miséria: um ano de resultados (pdf)* (BRASIL, 2012).

entre o governo federal, os 26 governos estaduais e o distrital, e as mais de 5.500 administrações municipais, com o fim de que se racionalizem esforços e o Estado Democrático Social de Direito esteja de fato presente na vida dos milhões de brasileiros extremamente pobres. É esse o objetivo do aprimoramento contínuo de estratégias como o Busca Ativa, o Mapa da Pobreza, o Mapa das Carências de Oferta de Serviços Públicos, o Mapa de Oportunidades, as políticas de financiamento para microempreendedores, entre outros instrumentos.

Paralelamente a esse processo, toda a experiência acumulada pelos poderes públicos, que, nos últimos anos, têm atuado de modo a integrar ministérios e secretarias estaduais e municipais, além da iniciativa privada, deverá dirigir-se à consecução de outras políticas. Com novo recorte e novo caráter, elas deverão ser postas em execução com o propósito de, entre as muitas tarefas, contribuir para aprimorar o fornecimento de bens e serviços essenciais – como a educação e a saúde –, a fim de que se atenda ao inevitável crescimento das camadas médias, engrossadas nos últimos anos por dezenas de milhões de brasileiros. Estes passaram a ter novas demandas, ao deixarem a linha da pobreza em virtude do crescimento econômico com distribuição de renda, da valorização real da renda do trabalho e das aposentadorias, bem como das políticas de transferência condicionada de renda, como o Programa Bolsa Família, além das outras ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria.

Seja como for, é evidente que os níveis da desigualdade e da pobreza extrema continuam em declínio, em uma velocidade muito mais intensa que a preconizada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas. Muito provavelmente a execução do PBSM em 2011 e, dentro dele e associado ao PBF, a implementação do programa Ação Brasil Carinhoso em 2012 poderão significar uma aceleração na superação das metas estabelecidas para 2014, muito embora a erradicação da pobreza continue sendo o “santo graal” do Estado Democrático Social de Direito brasileiro, em razão de a lógica de geração de desigualdades e de concentração de renda ser inerente ao modo de produção capitalista. De qualquer forma, à medida que os programas implementados pela nova ordem social – e que perfazem as políticas públicas das três esferas da Federação – concretizarem a superação da pobreza extrema, tenderão a diminuir as próprias causas da existência e do âmbito de irradiação das ações compensatórias relativas à igualdade material e à dignidade da pessoa humana.

São, portanto, enormes os desafios para que se alcancem os patamares “desejáveis” de efetivação, no Brasil, do princípio da igualdade material e da dignidade da pessoa humana. Trata-se de desafios relacionados não só à distribuição de renda, mas também ao acesso a bens e serviços e, em

especial, à saúde e à educação. Em outras palavras: ainda que o Estado brasileiro tenha conseguido alcançar a meta de diminuir acentuadamente a pobreza extrema, por meio de programas de transferência condicionada de renda e de inclusão produtiva e social, a redução da iniquidade ainda está aquém dos desígnios que um efetivo Estado Social intenta alcançar.

Se o Estado Democrático Social de Direito instaurado no Brasil com a Constituição de 1988 é aquele que se sujeita aos princípios que dela irradiam, disso decorre o seu dever-poder de levar à consecução os motivos por que foi criado, de pôr no mundo concreto de milhões de seres que titularizam direitos bens e serviços, de forma a que tenham acesso real a eles. Assim se proverá às necessidades mínimas que perfazem a garantia à dignidade, inscrita no inciso III do artigo inaugural da Lei Maior, e se erradicarão as causas e os efeitos das condições subumanas dos que, até agora, permaneciam nas periferias da ágora.

Referências

ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949)*: textausgabe. Berlin: Bundestag, 2007. Disponível em: <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

ARAÚJO, José Carlos Evangelista de. *O Estado Democrático Social de Direito em face do princípio da igualdade e as ações afirmativas*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

ARENDDT, Hannah. *Les origines du totalitarisme: l'Impérialisme*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1968.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Bauru: Edipro, 2007.

BERTHIAU, Denis. *Le principe d'égalité et le droit civil des contrats*. Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. *Projeto de lei da Câmara nº 2.561, de 1992 (PLS 80/91)*. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1992.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 dez. 1993a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?journal=1&pagina=1&data=08/12/1993>>. Acesso em: 11 maio 2013.

_____. Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995. Regulamenta o Benefício de Prestação Continuada à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993b. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 dez. 1995. Disponível em: <<http://>

www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=11/12/1995>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jun. 2003a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/06/2003>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 out. 2003b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=21/10/2003>>. Acesso em: 11 maio 2013.

_____. Medida Provisória nº 108, de 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 fev. 2003c. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=28/02/2003>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=12/01/2004>>. Acesso em: 11 maio 2013.

_____. Decreto nº 6.135, de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=27/06/2007>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=03/06/2011>>. Acesso em: 11 maio 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1995.

COSTA, Gilberto. Pobreza no Brasil caiu em uma década o que era previsto para 25 anos. *Carta Capital*, São Paulo, 25 set. 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/em-2011-brasil-atingiu-menor-indice-de-desigualdade-social-da-historia>>. Acesso em: 11 jun. 2013.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. New York: Harvard University, 1978.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de transferência de renda e cidadania no Brasil: implicações político-sociais dos programas municipais de renda mínima a partir do estudo comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006)*. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007.

MANSO, C. et al. *A quem se destina o Plano Brasil Sem Miséria?: resultados preliminares do censo 2010 do IBGE*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2011.

MBALA, Felicité Mbala. *La notion philosophique de dignité a l'épreuve de sa consécration juridique*. Thèse présentée et soutenue publiquement pour obtenir le grade de docteur en sciences juridiques, le 15 décembre 2009. Lille: Université de Lille 2, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Plano Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2011a.

_____. *O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Brasília: MDS, 2011b.

_____. *Distribuição da população e domicílios em extrema pobreza por situação do domicílio*. Brasília: MDS/IBGE, 2011c.

_____. *Programa de erradicação do trabalho infantil: cartilha do PETI*. Brasília: MDS, 2004.

_____. *Revista Plano Brasil Sem Miséria: um ano de resultados*. Brasília: MDS, maio de 2012.

NERI, Marcelo Cortes (Coord.). *Miséria, desigualdade e políticas de rendas: o Real do Lula*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007.

_____. *Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities in Brazil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

_____. (Coord.). *Miséria em queda: mensuração, monitoramento e metas*. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Sociais do IBRE, 2005.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965. 1 v.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Impr. Nacional-Casa da Moeda, 1976.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROBERT, Paul. *Le Petit Robert 1: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Le Robert, 1985.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, v.1, n. 4, p. 23-48, out./dez. 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil*. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, nov./dez. 2007.

SUPLICY, Eduardo. *Programa de garantia de renda mínima*. Brasília: Senado Federal, 1992.