



Paulo Henrique Amaral Motta

ERRADICAÇÃO DA POBREZA: O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Constitucional, sob a orientação da Doutora Suzana Tavares da Silva.

Junho/2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Paulo Henrique Amaral Motta

ERRADICAÇÃO DA POBREZA: O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

**Combating poverty: the State and the implementation of the
fundamental rights**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Constitucional.

Orientadora: Doutora Suzana Tavares da Silva

Coimbra, 2017

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, com a prioridade merecida, necessário agradecer a Deus, o Grande Arquiteto do Universo, que possibilitou condições para o alcance deste importante objetivo acadêmico, o qual serve de conclusão para o mestrado científico em Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Os agradecimentos a Deus ainda são devidos também por ter me orientado a caminhar até Coimbra, onde pude revisitar várias das compreensões jurídicas que detinha, num ambiente de excelência acadêmica, a obter, ainda, lições avançadas de vários ramos do conhecimento, tudo num país que deve servir de inspiração aos brasileiros, numa cidade bela e acolhedora, e numa instituição de ensino superior que tanta importância possui na formação acadêmica dos juristas brasileiros e lusitanos.

Reforço também minha absoluta gratidão ao egrégio Conselho Superior do Ministério Público de Mato Grosso por possibilitar o aperfeiçoamento técnico dos seus membros, o que se concretizou no deferimento do afastamento temporário para cursar mestrado no exterior.

Agradeço ainda aos notáveis professores da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, tanto pelas aulas ministradas com o incentivo ao debate e à reflexão, quais sejam os Professores Doutores Mário Reis Marques, Maria Benedita Pires Urbano e Maria Alexandra Sousa Aragão, quanto pelas lições escritas que tanto ensinaram, nomeadamente os Professores Doutores José Joaquim Gomes Canotilho, Vital Martins Moreira, José Carlos Vieira de Andrade, João Carlos Loureiro, Ana Raquel Gonçalves Moniz, dentre outros de elevado conhecimento.

De uma maneira muito especial, agradeço à orientadora Professora Doutora Suzana Tavares da Silva, a qual, com o brilhantismo que lhe é característico, transformou minhas convicções jurídicas de outrora através das suas instigantes aulas e palestras ministradas, bem como, com dedicação e acuidade, sempre demonstrou o melhor caminho a trilhar nesta dissertação.

Aos amigos e colegas, quais sejam aqueles do Brasil, que possibilitaram o meu afastamento das funções profissionais para prosseguir com os estudos, além daqueles conquistados em Coimbra, os quais foram importantes para superar os momentos frios do

inverno português.

Finalmente, agradeço à minha família. À minha filha, Cecília, renovo a alegria de sua existência e de sua companhia. À minha esposa, Kamila, meu carinho como retribuição ao apoio e ao incentivo de sempre, os quais foram essenciais para a conclusão desta etapa acadêmica. À minha mãe e à minha irmã, Margareth e Izabella, agradeço pela amizade que fortalece e orienta.

RESUMO

Com o objetivo de evidenciar a erradicação da pobreza por intermédio da implementação dos direitos fundamentais nesta dissertação de mestrado, destaca-se a dignidade da pessoa humana como princípio fundante de um novo modelo de Estado. A partir disto, há que se garantir as condições mínimas a assegurar uma existência condigna, o que impõe a atividade prioritária de combate à pobreza com vista a permitir que os indivíduos detenham capacidades para o seu pleno desenvolvimento. Apesar da pobreza estar associada, de maneira tradicional, à escassez de recursos econômicos, vem sendo compreendida, atualmente, como uma questão de direitos humanos e numa perspectiva multidimensional. Em razão disso, incumbe ao Estado, como detentor de uma responsabilidade primária, mas sem prejuízo da cooperação da comunidade, assegurar que toda e qualquer pessoa exerça plenamente suas aptidões e potencialidades no âmbito de suas escolhas, mediante o combate persistente da pobreza. Para o sucesso dessa atuação do ente estatal, novos modelos de Estado social devem coexistir com o Estado prestador, sempre com a participação ativa da sociedade e dos agentes privados.

PALAVRAS-CHAVE: Dignidade humana. Mínimo existencial. Erradicação da pobreza. Atividade prioritária. Privação de capacidades. Multidimensionalidade. Estado social.

ABSTRACT

With the main purpose of highlighting the eradication of poverty through the implementation of fundamental rights in this dissertation, the human dignity stands out as the founder principle of a new state model. This being said, it is necessary to guarantee the minimum conditions to provide an existence with dignity, which imposes the priority activity of fighting poverty in order to allow individuals to be capable of developing entirely. Although poverty is traditionally associated with the lack of economic resources, it is currently perceived in a multidimensional perspective as a human rights issue. Because of that, is up to the State, as the primary responsibility keeper, but without loss of the collaboration of the community, to ensure that all persons fully exercise their abilities and potentialities, in the context of their choices, by fighting poverty restlessly. For this State's action to succeed, new models of the social State must coexist with the provider State, always with the active participation of society and private representatives.

KEYWORDS: Human dignity. Existential minimal. Poverty eradication. Priority activity. Capabilities deprivation. Multidimensionality. Social State. Provider State.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ag.Reg.RE	Agravo Regimental em Recurso Extraordinário
Art.	Artigo
BVerfG	Bundesverfassungsgericht – Tribunal Constituição Federal alemão
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht – Tribunal Administrativo Federal alemão
CF	Constituição Federal brasileira
Cf.	Conforme
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
n.	Número
ns.	Números
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	Página
PL	Projeto de lei
pos.	Posição
pp.	Página

ÍNDICE

Introdução	10
Capítulo I. A dignidade da pessoa humana como princípio constitucional fundante e o mínimo existencial.....	14
1.1. Conteúdo da dignidade da pessoa humana.....	14
1.1.1. Breves considerações sobre a dignidade da pessoa humana na filosofia e na história ocidentais	14
1.1.2. A dignidade da pessoa humana numa perspectiva jurídica	19
1.2. Dignidade da pessoa humana como fundamento à erradicação da pobreza	24
1.2.1. A dignidade da pessoa apta a ser sujeito	24
1.2.2. A erradicação da pobreza como finalidade constitucional	27
1.2.3. A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial	30
1.3. O mínimo existencial.....	35
1.3.1. A dimensão positiva do direito ao mínimo para uma existência condigna e a sua vinculação.....	37
1.3.2. O mínimo existencial e a sobrevivência	39
Capítulo II. A compreensão da pobreza	44
2.1. Os conceitos e as definições tradicionais de pobreza	44
2.2. A pobreza vislumbrada no âmbito do direito internacional de proteção dos direitos humanos	48
2.2.1. No nível global de proteção os direitos humanos.....	49
2.2.2. No nível regional europeu de proteção dos direitos humanos	52
2.3. A pobreza em termos multidimensionais.....	55
2.3.1. A teoria das capacidades de Amartya Sen e outros enunciados pertinentes ao tema da pobreza.....	56
2.3.2. A pobreza sob a argumentação de Martha Nussbaum.....	62
2.3.3. Os estudos realizados por João Carlos Loureiro sobre a pobreza	66
2.3.4. As lições de Alfredo Bruto da Costa	69

Capítulo III. A atuação do Estado na erradicação da pobreza pela via da implementação dos direitos fundamentais	72
3.1. A proteção especial aos pobres	73
3.1.1. A repercussão da proteção especial aos pobres no desenvolvimento de suas capacidades.....	76
3.2. A atuação vinculada do Estado em prol das pessoas em situação de pobreza .	79
3.2.1. Uma dimensão prestacional mínima àqueles em situação de pobreza	82
3.3. A expansão da educação e dos serviços de saúde básica como instrumento de combate à pobreza	85
3.3.1. A expansão de ações e serviços de educação	87
3.3.2. A expansão de ações e serviços de saúde	89
3.4. As vestes do Estado na erradicação da pobreza.....	90
3.4.1. O Estado ativador ou de ativação e a erradicação da pobreza.....	92
3.4.1.1. O Estado ativador, a erradicação da pobreza e o exemplo do programa bolsa família desenvolvido no Brasil	96
3.4.1.2. O Estado ativador e o discurso dos deveres na tarefa prioritária de erradicação da pobreza	98
3.4.2. O Estado de garantia.....	100
3.4.2.1. O Estado de garantia e a fraternidade	101
3.4.2.2. O Estado de garantia e a subsidiariedade	104
3.4.2.3. O Estado de garantia e o Estado prestador na erradicação da pobreza...	108
3.4.2.3.1. A importância de uma atuação conjunta no combate à pobreza e o Estado de garantia	110
 Conclusão.....	 113
 Bibliografia	 119
 Jurisprudência	 135

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, que se debruça sobre o tema da erradicação da pobreza e a ação estatal, objetivando analisar a via da promoção das capacidades básicas e as atuais teorias de compreensão do Estado, busca analisar aspectos doutrinários e, em menor parte, jurisprudenciais, envolvendo a atividade erradicatória da pobreza.

Ainda que a doutrina jurídica detenha grande relevância para a compreensão do tema, há a necessidade de perceber inúmeros contributos de autores de outras áreas do conhecimento, tais como economistas, sociólogos e filósofos sobre a pobreza e estratégias para sua erradicação, o que se demonstra complexo e multidimensional, não podendo ser habilmente compreendido na análise restrita do mundo jurídico.

Os grandes problemas práticos e teóricos acerca da tarefa de erradicação da pobreza, dentre outros, residem na sua fundamentação jurídico-constitucional, bem como numa correta e adequada compreensão da pobreza, além da atuação do Estado, em caráter monopolístico ou não, pela via da implementação dos direitos fundamentais. A fundamentação jurídica da atividade erradicatória da pobreza, mais do que uma mera opção ideológica, alcança subsídios em princípios e normas jurídicas com assento no direito (inter)constitucional da pobreza¹, ainda que muitos tentem delimitar o alcance dos seus efeitos vinculantes. A pobreza, cuja definição e conceituação são prioritárias para o sucesso no seu combate e prevenção, recebe concepções tradicionais e, também, em termos multidimensionais, as quais são objeto de fartos debates doutrinários. Outrossim, a forma e os limites de atuação do Estado, com vista à erradicação da pobreza, são conteúdos de discursos que pretendem uma reformulação do Estado social em graus variáveis. Desta feita, o estudo do tema em pauta assume importância essencial em tempos de escassez de recursos, evidentemente marcados, ainda, pela presença diuturna e persistente da miséria e das angústias da pobreza que acometem parcela considerável da população.

O objeto de análise neste texto, como se evidencia, alcança um estudo multidisciplinar, o que impõe uma reflexão apurada no âmbito do direito constitucional, a alcançar, portanto, a dignidade da pessoa humana e o mínimo para uma existência condigna,

¹ Vide João Carlos Loureiro (2012, p. 403 e 420-423), que menciona a internormatividade e a interconstitucionalidade acerca da questão da pobreza.

bem como as concepções tradicionais e aquelas existentes no âmbito do direito internacional de proteção dos direitos humanos acerca da pobreza, sem prejuízo das teorias que a compreendem em termos multidimensionais, além da atuação do Estado pela via da implementação dos direitos fundamentais, inclusive nas vestes do Estado ativador e do Estado de garantia, não apenas na roupagem tradicional de ente prestador.

Destarte, o intento da dissertação é analisar a tarefa erradicatória da pobreza, que alcança a atuação estatal, no sentido de promover as capacidades dos indivíduos, sem deixar de abordar, ante a sua essencialidade para tanto, as facetas contemporâneas conferidas ao Estado social.

Com esse objetivo, a dissertação é dividida em três capítulos. No primeiro, a fim de demonstrar a fundamentação jurídico-constitucional da atividade de erradicação da pobreza, é abordada a dignidade da pessoa humana como princípio constitucional fundante, bem como o direito ao mínimo para uma existência condigna, a partir de uma argumentação baseada na doutrina e na jurisprudência, quando aspectos atuais e relevantes são expostos e abordados.

Nesse sentido, o primeiro capítulo versa sobre o conteúdo da dignidade da pessoa humana, onde se dá um breve compêndio sobre pensamentos e concepções, na filosofia e na história ocidentais, que repercutiram na sua noção contemporânea, até mesmo porque não se trata de uma criação jurídico-constitucional. No entanto, até mesmo para abordar a sua posição de fundamento à erradicação da pobreza, a dimensão jurídica da dignidade da pessoa humana é evidenciada, de onde se extrai a vinculante capacitação do indivíduo para que exerça plenamente suas aptidões e potencialidades, bem como a garantia de disponibilização das condições mínimas a assegurar uma existência condigna. Há, ainda, no texto da dissertação, uma opção de analisar, nas atuais Constituições portuguesa e brasileira, a erradicação da pobreza como finalidade constitucional, sem, no entanto, ignorar que persistem outros contextos constitucionais-nacionais, também fundados pela dignidade da pessoa humana, que elegem tal atividade em caráter finalístico.

Dessa forma, com a demonstração de que a dignidade da pessoa serve como fundamento da erradicação da pobreza, o mínimo existencial, nas suas variadas dimensões, é abordado a vincular o Estado e os agentes não estatais em graus e níveis que ensejam debates na doutrina.

O segundo capítulo é destinado à compreensão da pobreza, pois para que haja

sucesso na tarefa de sua erradicação, torna-se indispensável defini-la e conceitua-la. Assim, a dissertação se ocupa das construções teóricas tradicionais sobre a pobreza, além dos contributos advindos do direito internacional de proteção dos direitos humanos, seja no nível global, seja no nível regional europeu, o que se justifica em razão da pobreza ser uma questão a ser solucionada também na esfera dos direitos humanos, a qual é, ainda, objeto de uma internormatização, que institui uma espécie de direito internacional a tratar sobre o tema.

Entretanto, a pobreza também é apresentada em termos multidimensionais, com a exposição de parte do pensamento de Amartya Sen e de Martha Nussbaum, bem como dos autores portugueses João Carlos Loureiro e Alfredo Bruto da Costa.

É no terceiro capítulo, por fim, que são enfrentados os problemas da atuação do Estado na erradicação da pobreza. Assumindo que persiste um Estado lastreado na dignidade da pessoa humana, de onde se extrai a garantia da capacitação do indivíduo para ser sujeito, é reconhecida a existência de uma responsabilidade primária do Estado a atuar no combate à pobreza, mas, no entanto, com a cooperação da comunidade e dos agentes privados.

Em consequência, nesse último capítulo da dissertação, há a análise da existência de uma proteção especial aos pobres, que decorre da dignidade da pessoa humana e do direito ao mínimo para uma existência condigna, bem como a sua repercussão na promoção das capacidades dos indivíduos. A seguir, a atuação vinculada do Estado em prol das pessoas em situação de pobreza é examinada, com o intento de demonstrar que o ente estatal está vinculado a atuar, de maneira diferenciada e numa discriminação positiva, em prol das pessoas e dos grupos pobres. Para tanto, há, ainda, a preocupação de demonstrar qual dimensão prestacional mínima deve ser compreendida em benefício daqueles que se encontram nas situações de necessidade ou de vulnerabilidade inerentes à pobreza. Ainda, com base nas atuais concepções multidimensionais da pobreza, observadas no segundo capítulo, procura-se apontar, no terceiro capítulo, que a expansão da educação e dos serviços de saúde básica é um instrumento, a ser tratado como prioritário, na tarefa de combate à pobreza

Ao final, visando a implementação dos direitos fundamentais e uma maior possibilidade de sucesso na atividade erradicatória da pobreza, as vestes modernas do Estado são suscitadas para análise e debate, afastando-se da ideia pretérita do monopólio estatal, embora sejam tais facetas dependentes do contexto local, até mesmo porque num ambiente de pobreza estrutural, sem uma organização econômico-política razoável, não resta

favorecida a implementação dos modelos de Estado ativador e de Estado de garantia.

Nesse sentido, o Estado ativador e o discurso dos deveres, bem como o Estado de garantia, este como uma consolidação do princípio da subsidiariedade com a incidência, ainda, da fraternidade, são analisados numa interação dialética entre a teoria e a prática, tudo vinculado ao combate à pobreza.

I – A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL FUNDANTE E O MÍNIMO EXISTENCIAL

1.1 – Conteúdo da dignidade da pessoa humana

No mundo contemporâneo, poucos ousam discordar da necessidade de respeito à condição essencial do ser humano. Por certo, a dignidade da pessoa humana, qual seja o valor do homem como um fim em si mesmo, é reputada como pedra angular do Estado constitucional de direito (LOUREIRO, 2013, p. 361), compreendida como princípio fundante da ordem constitucional vigente (CANOTILHO, 2012, p. 285), sendo um sólido valor superior (SEGADO, 1993, p. 201-202).

Outrossim, de acordo com seu significado moderno, a dignidade humana é apontada como um valor social ou constitucional, bem como na condição de um direito à dignidade humana, sendo este formulado como um princípio (BARAK, 2015, p. 43 e 195).

Ainda que, para o presente estudo, a definição jurídica de dignidade seja imprescindível, não há como deixar de colher breves considerações filosóficas e históricas para uma melhor compreensão do tema.

A partir da fundamentação filosófica, e de uma construção histórica, a noção atual de dignidade da pessoa humana resultou da convergência de pensamentos e concepções de mundo que vêm sendo desenvolvidos na cultura ocidental.

1.1.1 – Breves considerações sobre a dignidade da pessoa humana na filosofia e na história ocidentais

Na análise das origens da atual noção de dignidade da pessoa humana², vislumbra-se que esta nem sempre foi entendida como um valor intrínseco do ser humano, persistindo, na filosofia e na história ocidentais, concepções distintas daquela hoje preponderante.

No pensamento filosófico da antiguidade clássica, inclusive na Roma antiga, a *dignitas* referia-se, em regra, à posição ocupada pelo indivíduo e à deferência devida a

² Na presente reflexão, buscar-se-á um breve compêndio sobre pensamentos e concepções que repercutiram numa noção contemporânea da dignidade da pessoa humana, a qual não se trata de uma criação jurídica, não havendo qualquer pretensão de esgotar o tema, até mesmo porque tal intento escapa aos objetivos deste texto.

alguém por força do estatuto pessoal que lhe era socialmente reconhecido (SARLET, 2015, p. 33). Nesse sentido, havia quem fosse reputado mais digno do que outro, pois a partir da valorização do atributo da *dignitas* surgia a necessidade de proporcionar um tratamento preferencial e distinto daquele que era conferido à maioria das pessoas.

Na perspectiva filosófica vislumbrada na antiguidade clássica, a dignidade era uma qualidade accidental, a depender de atributos pessoais de seu titular.

No entanto, no pensamento estoico, a dignidade passa a ser compreendida como uma qualidade inerente aos seres humanos, qual seja o traço que os distingue dos demais seres. Dentre os estoicos, o predicado definidor dos humanos era o compartilhamento do atributo da razão (HÄBERLE, 2013, p. 71). Tal concepção de dignidade, desenvolvida por Cícero e Séneca, dentre outros, já é compreendida como uma dignidade independente de realizações individuais especiais, bem como própria do ser humano, a qual é de reconhecimento excepcional no referido momento histórico, e que se fortalece, tão somente, com a influência do Cristianismo (NOVAIS, 2015, p. 38-39).

Com o pensamento estoico, a noção de dignidade humana adquire um duplo sentido, posto que, de certa maneira, o ser humano é detentor de dignidade por possuir o atributo da razão, sendo que, por outro lado, a dignidade ainda permanece vinculada à posição social do indivíduo, ou seja ao status social dentro da comunidade (BARAK, 2015, p. 52-53)³.

Como fundamento à superação da ideia de dignidade vinculada ao status social, merece destaque, na condição de momento fundamental neste percurso histórico, o Cristianismo, sobretudo na sua difusão na Idade Média.

A mensagem divulgada por Jesus Cristo⁴, e destacada, dentre outros seguidores, pelo jovem italiano Francesco⁵, natural de Assisi, passou a valorizar o homem individualmente, com ênfase nos sentimentos de solidariedade, da igualdade entre todos e

³ Tal conclusão pode ser extraída, também, a partir da obra de Marco Túlio Cícero, pensador estoico, *Dos Deveres* (1999, edição brasileira, com tradução do latim de Angélica Chiapeta), sem prejuízo das releituras doutrinárias referidas neste texto.

⁴ Os sermões e as pregações de Jesus Cristo, além de suas ideias, assim descritos no Novo Testamento, trazem a noção da valorização do homem individualmente (Lucas, 15, 1-7), a enfatizar, ainda, as compreensões de solidariedade (Lucas, 10, 25-28), de igualdade (I Coríntios 12, 12-13) e de piedade (Mateus, 18, 21-35).

⁵ Vide a Carta Encíclica *Laudato Sí* da lavra do Papa Francisco, a qual faz referência expressa a algumas das práticas e pensamentos do santo italiano Francesco, podendo ser consultada no sítio virtual <http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papafrancesco_20150524_enciclica-laudato-si_po.pdf>, com acesso aos 10/12/2016.

de piedade, o que repercute na noção contemporânea de dignidade da pessoa humana e na ideia de um mínimo a uma existência condigna.

Para Christian Starck (2013, p. 202), no Cristianismo⁶, a alta valorização do indivíduo reside na convicção de que o homem é criado à imagem e semelhança de Deus⁷, e de que esse ser humano possui uma relação próxima a Deus. Assim, a partir dessa imagem do homem, há a necessidade de que haja, em seu favor, um tratamento digno.

Tempos à frente, no Renascimento, inicia-se um processo de secularização progressiva do conceito de dignidade da pessoa humana, com o surgimento de uma dignidade autônoma e própria, derivada da condição de ser humano.

Com destacada contribuição no Humanismo renascentista, Pico della Mirandola, segundo o constitucionalista lusitano Jorge Reis Novais (2015, p. 42-43), destaca o atributo humano da razão, através do qual Deus concedeu ao homem a liberdade de autodeterminação, o que acaba por inaugurar o sentido moderno de dignidade humana.

Nos escritos de Pico (apud BARAK, 2015, p. 57), a dignidade humana restou plenamente empregada, a qual decorreria da capacidade humana de agir de acordo com sua própria vontade, tendo o homem recebido de Deus, para tanto, o atributo da liberdade.

Já no Iluminismo, alcança-se uma concepção contemporânea de dignidade da pessoa humana, sendo o pensamento de Immanuel Kant⁸ o mais consistente a completar o seu processo de laicização.

Na obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, o mencionado autor salienta que a autonomia da vontade é o fundamento da dignidade da pessoa humana, quando, ainda, sustenta que “*tudo tem ou um preço ou uma dignidade*” (KANT, 2007, p. 77)⁹.

A partir disto, resulta a conhecida fórmula do homem como fim em si mesmo, e

⁶ A ideia bíblica da *imago Dei*, qual seja a noção de superioridade advinda da criação sobrenatural do homem à imagem e semelhança de Deus, segundo Jorge Reis Novais, na obra *Dignidade da Pessoa Humana*, volume 1 (2015, p. 39-42), foi colhida pelo Cristianismo junto ao Judaísmo, compondo, então, uma crença judaico-cristã.

⁷ No livro do Gênesis 1, 27, contido na principal obra dos cristãos, qual seja a Bíblia, consta que “*Deus criou o homem à sua imagem; criou-o à imagem de Deus, criou o homem e a mulher*”.

⁸ Ainda que a sofisticada construção teórica observada na obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* não comporte, neste texto, nem mesmo uma breve síntese, persiste para os fins acadêmicos aqui propostos a conveniência de abordar, ao menos, parte das formulações perpetradas por Kant, a qual será exposta, de maneira um tanto quanto singela, nesta subseção.

⁹ Na referida obra (2007, p. 68, edição portuguesa), Kant dispõe que “*Ora digo eu: -O homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Pelo contrário, em todas as suas ações, tanto nas que se dirigem a ele mesmo como nas que se dirigem a outros seres racionais, ele tem sempre de ser considerado simultaneamente como fim.*”.

não uma função do Estado, da sociedade ou da nação, sendo, assim, detentor de uma dignidade. Na compreensão dessa fórmula, cada pessoa não pode ser tratada meramente como meio, pois possui dignidade, mas não preço, o qual é predicado das coisas.

Numa análise do pensamento kantiano, por ser a pessoa humana dotada de dignidade, e não preço, refuta-se a possibilidade daquela, pela circunstância de ser humana, restar reduzida a instrumento de outrem, ainda que em benefício do Estado, bem como de não ser respeitada como fim em si mesma.

Segundo apontado por Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 41), o conceito contemporâneo de dignidade da pessoa humana está lastreado no pensamento de Kant¹⁰, o qual é difundido pela doutrina jurídica majoritária, inclusive atualmente.

Com uma desenvolvida construção filosófica, sem prejuízo da posituação dos direitos civis e políticos observada no início do século XX (ROCHA, 1999), o curso da história reservou um momento marcante para a consolidação jurídica da dignidade da pessoa humana, o qual consistiu no testemunho global das atrocidades praticadas na Segunda Grande Guerra¹¹.

A partir dos horrores da II Guerra Mundial, formou-se um consenso antitotalitário e de repúdio às graves violações aos direitos humanos observadas, quando, então, a dignidade da pessoa humana, lastreada no pensamento kantiano, foi compreendida como base principiológica de todos os direitos fundamentais (CHUECA, 2015, p. 36-38), ainda que em graus distintos¹².

A precisa reação aos atos perpetrados pelos nazistas e fascistas acarretou na consagração da dignidade da pessoa humana nos planos internacional¹³ e interno como valor

¹⁰ Apesar da importância do pensamento de Kant para a construção de uma concepção secularizada de dignidade, há outros filósofos que também contribuíram para tanto, tais como Hegel, Marx, Ronald Dworkin, dentre outros, os quais, pelos objetivos propostos a este texto, não serão aqui mencionados.

¹¹ Para a constitucionalista e magistrada brasileira Cármen Lúcia Antunes Rocha (1999, p. 31), “*a fonte fática desta opção é a reação contra os inaceitáveis excessos da ideologia nazista, que cunhou o raciocínio de categorias diferenciadas de homens, com direitos e condições absolutamente distintas, a muitos deles destinando-se tão somente as trevas dos guetos, as sombras dos muros em madrugadas furtivas e o medo do fim indigno a chegar possível a qualquer momento.*”.

¹² Para Aharon Barak (2015, p. 73), os horrores da Segunda Grande Guerra, em especial o Holocausto dos judeus, impuseram o reconhecimento de que a proteção da democracia está relacionada com a proteção dos direitos humanos, bem como de que a proteção dos direitos humanos está vinculada à valorização da dignidade humana, o que induziu a uma revolução dos direitos humanos e da dignidade humana nos âmbitos internacional e constitucional.

¹³ No plano internacional, Declarações e Pactos positivadores da dignidade da pessoa humana e de direitos humanos foram celebrados, quais sejam, numa apertada síntese, a Carta das Nações Unidas (1945); a Declaração dos Direitos do Homem (1948); a aprovação, pela Assembleia Geral da ONU, do Pacto

fundante dos ordenamentos jurídicos e como princípio vinculante de toda e qualquer atuação estatal ou privada, a evitar que as práticas contrárias à compreensão de que o homem é um fim em si mesmo, observadas na II Grande Guerra, não se repetissem.

Nesse sentido, com a positivação literal da dignidade da pessoa humana no texto da Declaração dos Direitos do Homem da ONU¹⁴, a Lei Fundamental da República Alemã¹⁵, de 1949, foi o primeiro texto constitucional a dispor acerca da proteção da dignidade da pessoa humana, a qual restou construída, no constitucionalismo germânico, como um direito fundamental, além de fundante, de caráter absoluto (TAVARES DA SILVA, 2016, p. 108-110), o que inviabiliza a sua ponderação com outros bens ou direitos fundamentais de igual valor¹⁶.

Desta feita, uma vez havendo a positivação, no âmbito internacional, acima mencionada, e inaugurada a constitucionalização da dignidade, observa-se, anos depois, no período da redemocratização revolucionária lusitana, que a Constituição da República Portuguesa de 1976, em seu artigo 1.º, dispôs expressamente, como esfera constitutiva e fundante da República, a dignidade da pessoa humana¹⁷.

E outro não foi o caminho trilhado no Brasil¹⁸, ainda que tardiamente, visto que o princípio da dignidade da pessoa humana comparece no artigo 1.º, inciso III, da Constituição da República de 1988, como fundamento da organização política do Estado democrático de direito.

A dignidade da pessoa humana, de base moral, transformou-se numa norma

Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966). Houve, ainda, a criação de Organizações e Cortes para assegurar a observância da dignidade da pessoa humana, dentre as quais a Comissão Europeia de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos (1950); além da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1969).

¹⁴ Em seu Preâmbulo, tem-se que “*considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo...*”. Outrossim, no artigo 1.º, a Declaração enuncia que “*Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotados de razão e de consciência e devem agir uns para os outros num espírito de fraternidade.*”

¹⁵ Dispõe o artigo 1.º da Lei Fundamental Alemã, o que segue: “*Art. 1º (proteção da dignidade da pessoa humana) (1) A dignidade da pessoa humana é inviolável. Todas as autoridades públicas têm o dever de a respeitar e proteger.*”

¹⁶ Nesse sentido, vide Aharon Barak (2015, p. 181).

¹⁷ Sobre esse tema, José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 225) enuncia que “*perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polporismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do homo noumenon, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República.*”

¹⁸ Além das Constituições mencionadas neste texto, diversas outras fazem referência ao princípio da dignidade da pessoa humana, tais como a espanhola, a suíça, a sueca, a grega, a turca, a italiana, dentre outras.

princípios fundante da ordem jurídica, visto que a concepção kantiana de dignidade, lastreada na fórmula do homem como fim em si mesmo, restou positivada e inserida no plano supranacional e nas Constituições contemporâneas editadas no segundo pós-guerra.

Desta feita, a concepção atual de dignidade reside em pressupostos cristãos secularizados, os quais receberam contributos do Humanismo e do Iluminismo, tendo sido assegurada juridicamente por intermédio de uma positivação que decorreu dos traumas vividos na II Grande Guerra.

1.1.2. – A dignidade da pessoa humana numa perspectiva jurídica

A partir dos contributos filosóficos à sua percepção, e tendo havido a sua positivação nos planos supranacional e interno, não há como recusar a vigência contemporânea de uma dimensão jurídica da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a inserção da dignidade humana nos ordenamentos constitucionais atuais, na condição de norma fundamental, torna-a vinculante, podendo ser compreendida como norma em sentido pleno e preceito jurídico obrigatório (LOS REYES, 2011, p. 135-137).

A constitucionalização do princípio da dignidade da pessoa humana funda um novo modelo de Estado, qual seja amparado no valor supremo da pessoa considerada em sua dignidade, o que acaba por impor limites positivo e negativo à atuação estatal, a lastrear, ainda, o sistema jurídico normativo e os direitos fundamentais.

Segundo apontado por Jorge Reis Novais (2004, p. 52-53), no momento em que a dignidade da pessoa humana é elevada à condição de princípio constitucional, o Estado passa a servir como instrumento para a promoção da dignidade das pessoas.

A exemplo de outras Constituições, nos textos atuais lusitano e brasileiro a dignidade da pessoa humana é compreendida como princípio fundante¹⁹, o qual é um valor a guiar a implementação dos direitos fundamentais²⁰. Por força disso, tal princípio impõe o

¹⁹ Na doutrina lusitana, dentre outros publicistas de destaque, sustentam tal posicionamento os juristas Jorge Miranda (2014, p. 222), José Joaquim Gomes Canotilho (2012, p. 285-287) e João Carlos Loureiro (2010, p. 192). Já, dentre os brasileiros, sufragam essa posição, além de outros, os constitucionalistas Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 79-80) e Cármen Lúcia Antunes Rocha (1999, p. 31).

²⁰ Nas Constituições brasileira e lusitana, a exemplo de outras, a dignidade humana é apresentada como um

ser humano como fim de toda e qualquer atuação do Estado, devendo a garantia e a promoção da dignidade humana orientar a atuação de todos os poderes e órgãos estatais²¹.

Uma vez analisada a eficácia jurídica vinculante da dignidade da pessoa humana, necessário tecer alguns apontamentos acerca da sua definição.

Nesse contexto, a compreensão de dignidade da pessoa humana deve partir da ideia de que se trata de um conceito axiológico aberto, o qual é objeto de construções doutrinárias, bem como da prática jurisprudencial-constitucional, a sofrer, ainda, influência das circunstâncias histórico-culturais vigentes.

O conceito de dignidade da pessoa humana, ante a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades atuais, está em permanente construção e desenvolvimento, devendo, ainda, ser compreendido no contexto da situação concreta de cada pessoa humana ou grupo de pessoas. Merece destaque, nesse diapasão, um precedente do Tribunal Constitucional português, que se denota no Acórdão n. 90-105-2, de 29-03-1990, o qual salientou que a ideia de dignidade da pessoa humana, numa perspectiva concreta, necessita ser vislumbrada histórica e culturalmente²².

No entanto, apesar da complexidade em definir a dignidade humana, considera-se como um elemento nuclear deste preceito a fórmula desenvolvida por Günter Dürig, lastreada no ideal kantiano, no sentido de que se alguém é reconhecido como sujeito, não pode ser simultaneamente tratado como se fosse um objeto, uma mera coisa²³.

No bojo da referida fórmula do objeto²⁴, como é conhecida a construção teórica de Dürig, a violação da dignidade da pessoa humana dar-se-á quando o indivíduo for utilizado

direito constitucional à dignidade humana, bem como um valor constitucional, sendo que este desempenha seu papel central. Nesse sentido, vide Aharon Barak (2015, p. 144), para quem, ainda, o conteúdo do direito à dignidade humana é o valor constitucional da dignidade humana (2015, p. 196).

²¹ Para Sarlet (2015, p. 99), “*é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal.*”

²² Vide o acórdão integral no sítio virtual <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900105.html>>, que foi objeto de consulta aos 20.out.2016.

²³ Para Peter Häberle (2013, p. 75), a fórmula objeto de Dürig persiste como a construção teórica mais convincente para a compreensão do princípio da dignidade humana, tendo, inclusive, obtido independência jurídica em face de sua derivação filosófica, possuindo suporte na prática dos casos concretos.

²⁴ A referida fórmula do objeto foi empregada usualmente pelo Tribunal Constitucional Federal alemão, ainda que sob objeções, segundo atesta um desses julgados, qual seja a decisão do Segundo Senado de 15 de dezembro de 1970 após audiência de 07 de julho de 1970 – 2 BvF 1-69, 2 BvR 629-68 e 308-69, cujo excerto a seguir transcrito foi extraído da obra Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão (2005, p. 182), qual seja “*Todo o poder de Estado tem que observar e proteger a pessoa humana em seu valor intrínseco, em sua independência. Ela não pode ser tratada de forma ‘impessoal’, como um objeto, nem mesmo quando isso acontece, não por desrespeito ao valor da pessoa, mas com ‘boa intenção’.*”

como meio, e não como fim em si mesmo²⁵, numa espécie de coisificação, desde que presente um elemento de desvalorização, desprezo, humilhação²⁶, o que se observa, inclusive, nas hipóteses de desatenção negligente (NOVAIS, 2016, p. 112-117). De tal arte, a instrumentalização da pessoa apresenta-se inconstitucional, por violar a dignidade humana, quando vexatória, humilhante ou degradante²⁷, o que se dá, por exemplo, na ocasião em que o indivíduo é negligenciado, em situações extremas, pelo Estado, esteja este na condição de prestador ou de garantidor.

No entanto, Aharon Barak (2015, p. 161-162) propõe uma abordagem mais ampla à dignidade da pessoa humana, que não se restrinja à referida fórmula do objeto. Nesse sentido, o valor da dignidade humana deve considerar a pessoa na sua condição intrínseca de ser humano, numa compreensão holística, que repercute na sua autonomia e na sua liberdade de escolha e de ação.

Tanto em Portugal, quanto no Brasil, a exemplo de outros países, a dignidade da pessoa humana é o valor constitucional fundamental (TAVARES DA SILVA, 2016, p. 110), inserido como princípio fundante de um novo modelo de Estado e da ordem jurídico-constitucional, que impede a mercantilização do homem, obrigando o Poder Público a adotar políticas inclusivas, sob risco de uma coisificação degradante da pessoa, que, ainda, atenta em desfavor da sua autonomia e liberdade.

Com a definição da dignidade humana como princípio e valor, Christian Walter (apud O'MAHONY, 2012, p. 564) enuncia que o Tribunal Constitucional alemão descreveu, tempos atrás, a dignidade humana como o valor supremo da Lei Fundamental, o qual informa a substância e o espírito da Constituição, sendo o centro dos valores constitucionais e princípio fundamental dominante.

O referido princípio, também compreendido como valor axiológico central no Estado contemporâneo, serve como base aos direitos fundamentais, dentre os quais os direitos sociais²⁸ prestacionais. Vieira de Andrade (2016, p. 96-97), após considerar que o

²⁵ Para Barak (2015, p. 156), a referida fórmula do objeto, embora seja apropriada para a interpretação do direito à dignidade humana na Constituição alemã, deve ser aplicada, em outros contextos, com cautela, pois cada Constituição possui uma estrutura própria, com finalidades próprias.

²⁶ Cf. decisão do Supremo Tribunal Federal brasileiro, em que se julgou o Habeas Corpus n. 85327, no qual o Relator Gilmar Ferreira Mendes registrou que o princípio da dignidade humana "*proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais*" (apud CORDEIRO, 2012, p. 82).

²⁷ Essa conclusão pode ser extraída, também, do artigo de autoria de Carmen Tomás-Valiente Lanuza (2014, p. 167-208)

²⁸ A terminologia ora empregada alcançará os considerados direitos econômicos, sociais e culturais, segundo parte majoritária da melhor doutrina o faz.

princípio da dignidade da pessoa humana está na base do estatuto jurídico dos indivíduos e confere unidade de sentido aos direitos fundamentais, afirma que a dignidade humana é o fundamento dos direitos constitucionalmente consagrados, inclusive dos direitos a prestações sociais, pois acaba por se projetar no indivíduo enquanto ser dotado de autonomia e como membro de uma sociedade.

O respeito à dignidade humana impõe a garantia e a promoção dos direitos fundamentais em prol dos indivíduos, pois, com a inobservância de tais direitos, estar-se-á impedindo que o seu titular exerça plenamente uma vida digna. Aliás, tal garantia e promoção dos direitos fundamentais pelo Estado corresponde, por certo, à concretização normativa do princípio da dignidade da pessoa humana²⁹.

Casuisticamente, quando o Estado implementa políticas públicas inclusivas, na efetivação dos direitos fundamentais, por intermédio de ações nas áreas de saúde, de educação, de saneamento básico, de assistência social, de moradia, dentre outras, o faz assegurando eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Para Novais (2015, p. 69), por decorrência do reconhecimento jurídico de uma igual dignidade a todos, as Constituições preveem um rol de direitos fundamentais que se destinam a assegurar a autonomia, a liberdade e uma vida condigna a todas as pessoas. Por razão disso, o princípio da dignidade da pessoa tanto impõe limites à atuação estatal, quanto estabelece a proteção e a promoção de uma vida digna a todos.

Nesse diapasão, há as dimensões positiva e negativa da dignidade da pessoa humana, pois não persiste apenas a garantia negativa de que a pessoa será protegida e defendida de ofensas ou humilhações degradantes, mas impõe, também, numa dimensão positiva, seja assegurado o pleno desenvolvimento da personalidade do indivíduo (PÉREZ-LUÑO apud SARLET, 2015, p. 89).

O princípio em tela, portanto, além de impor um dever de abstenção ao Estado e aos particulares, no sentido de não agirem de modo a degradar a dignidade humana³⁰, impõe

²⁹ Por cautela, necessário registrar, segundo lecionado por Jorge Reis Novais (2015, p. 80), que nem todos os direitos fundamentais possuem a mesma proximidade com a dignidade da pessoa humana, pois alguns desses direitos apresentam indireta e remota decorrência da dignidade humana. Como exemplo disso, o mencionado jurista aponta o direito de antena, previsto como direito fundamental no artigo 40.º da Constituição portuguesa.

³⁰ Surgem, aqui, os deveres de proteção e de defesa, numa dimensão negativa, a resguardar o indivíduo, detentor da dignidade humana, de atos do próprio Estado ou de particulares que sejam degradantes, humilhantes, vexatórios, ou seja, atentatórios à dignidade inerente a todos.

condutas positivas tendentes a efetivá-la e protegê-la³¹. Além de tais deveres de proteção e de defesa, ao Poder Público incumbe, na condição de prestador ou de garantidor³², a partir da previsão constitucional da dignidade da pessoa humana, a implementação de políticas públicas prestacionais, a possibilitar, nesse contexto, o pleno exercício e fruição de uma vida digna.

No que se refere às pessoas em situação de vulnerabilidade social, a partir da dignidade da pessoa humana, conforme lição de Gomes Canotilho (2012, p. 287), há uma legitimação para a imposição de deveres especiais em seu favor. Todos aqueles que, por circunstâncias concretas, não possuem a possibilidade de pleno exercício de suas potencialidades, tais como os excluídos socialmente, merecem uma atenção especial³³.

Por força da dimensão positiva, que compõe a dignidade da pessoa humana, impõe-se o adimplemento de prestações relacionadas com os direitos fundamentais, precipuamente em favor daqueles que estiverem, ainda que temporariamente, numa situação de vulnerabilidade.

Tais prestações estatais, máxime quando se destinem àqueles que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, são necessárias a assegurar a autonomia individual, a autodeterminação da pessoa e o livre desenvolvimento da personalidade, vistos, segundo José Carlos Vieira de Andrade (2004, p. 25), como verdadeiro auxílio para a autonomia, qual seja uma ajuda para a autoajuda.

Como consequência à noção de que o elemento distintivo do homem com relação aos outros animais é o poder da razão e da capacidade para moldar seu próprio destino, inevitável que a dignidade da pessoa humana está intimamente relacionada com a preservação da autodeterminação da pessoa e do livre desenvolvimento da personalidade³⁴.

Assegurar uma vida digna a todos corresponde a permitir que, sem qualquer

³¹ Ao reconhecer as dimensões positiva e negativa que compõem a dignidade da pessoa humana, o Tribunal Constitucional Federal alemão, no caso *BVerfG 1, 97 (104)*, mencionado por Alberto Oehling de Los Reyes (2011, p. 152), decidiu que persiste, quanto ao Estado, a exigência de comportamentos positivos de proteção, tanto em situações de necessidade material, quanto nas hipóteses de ofensa à dignidade por terceiros.

³² Mais à frente, neste estudo, buscar-se-á demonstrar que o Estado, na implementação dos direitos fundamentais, pode atuar ora como agente ativo de prestações materiais, ora como garantidor para que terceiros executem tais prestações.

³³ Tal denominada “atenção especial” não viola o princípio da igualdade, o qual admite diferenciações legítimas, denominadas discriminações positivas. Nesse sentido, v. João Carlos Loureiro (2013, p. 366).

³⁴ A partir dessa compreensão, Conor O'Mahony (2012, p. 565-566) afirma que, por força da dignidade da pessoa humana, decorre o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, o qual deve ser conferido a cada indivíduo, sem qualquer discriminação.

diferenciação ilegítima, toda e qualquer pessoa detenha sua autonomia individual³⁵, restando preservada a dignidade como respeito da humanidade intrínseca do ser humano, o que se alcança mediante ambas as dimensões positiva e negativa que compõem juridicamente o princípio fundamental em análise.

Em suma, uma compreensão jurídica da dignidade da pessoa humana contém, como dimensões, a condição de valor constitucional fundamental, bem como de princípio fundante do sistema jurídico normativo e de um novo modelo de Estado, tudo a assegurar o valor intrínseco da pessoa humana e a sua autonomia individual.

1.2 – Dignidade da pessoa humana como fundamento à erradicação da pobreza

No tópico antecedente, o tratamento constitucional da dignidade da pessoa humana foi exposto em linhas gerais. Em consequência, há um aspecto material proveniente da dignidade humana que é composto pelas condições materiais necessárias a uma vida digna.

Para que se assegure plenamente uma vida digna, persiste a necessidade de assegurar a toda e qualquer pessoa, ao menos no nível razoável, condições para que detenha oportunidades de realização humana, o que impõe, por certo, a erradicação da pobreza.

1.2.1 – A dignidade da pessoa apta a ser sujeito

Conforme já mencionado, a dignidade da pessoa humana impõe o reconhecimento do direito à autodeterminação da pessoa e ao livre desenvolvimento da personalidade. No entanto, além da mera garantia de autodeterminação individual, faz-se imprescindível, também, assegurar a capacidade real de desenvolvimento das aptidões pessoais (NOVAIS, 2016, p. 129).

Segundo Aharon Barak (2015, p. 163-164), sob o fundamento da dignidade da pessoa

³⁵ Jorge Reis Novais (2016, p. 102-103) leciona que, numa situação de normalidade, as pessoas são sujeitos autônomos, capazes de se autodeterminar, bem como de fazerem escolhas racionais. No entanto, para o referido autor, ainda que, por motivos diversos, tais pressupostos de um exercício responsável da autodeterminação não estejam presentes, ainda assim o princípio da dignidade da pessoa humana impõe a proteção da humanidade intrínseca presente em qualquer ser humano.

humana, a compreensão de um indivíduo como um ser livre está relacionada com a liberdade de escolha concedida a cada um para projetar sua imagem e seu modo de vida como pretendido, assegurando, ainda, a liberdade pessoal para desenvolver suas relações sociais, sua personalidade e sua história de vida. De igual maneira, tem-se a autonomia da vontade, a qual possibilita que a pessoa possa controlar e planejar, sem qualquer intervenção indevida, o seu destino e a sua história de vida.

A dignidade da pessoa humana, nesse diapasão, está relacionada com o reconhecimento da pessoa enquanto um ser livre, portanto dotado de autodeterminação da sua vontade no que se refere a aprender e ensinar, bem como quanto a liberdade de profissão, de constituir ou não família e de escolher o tipo de família que pretende constituir, o qual não se apresenta em caráter absoluto, a carecer, portanto, de harmonização com outros princípios, direitos e valores (TAVARES DA SILVA, 2016, p. 113).

No entanto, não basta apenas assegurar a autonomia individual e a liberdade pessoal, pois estas, para serem livremente exercidas, dependerão, além dos atributos pessoais pertencentes a cada um, também dos meios que assegurem aos indivíduos, no contexto social em que se encontrem, o pleno exercício de suas capacidades³⁶.

A dignidade da pessoa humana assegura, sim, a autonomia da vontade, mas deve garantir a capacitação da pessoa para ser sujeito, incumbindo, portanto, ao Estado, com o auxílio dos agentes não estatais, garantir que o indivíduo exerça plenamente suas aptidões e potencialidades no âmbito das suas escolhas.

Nesse contexto, a filósofa Martha Nussbaum (apud CORDEIRO, 2012, p. 123-125), a partir da concepção dos indivíduos como pessoas dotadas de dignidade e autonomia, afirma que as políticas públicas devem visar a promoção das capacidades humanas, a fim de que todos detenham condições pessoais, materiais e sociais para a plena realização daquilo que cada um pretende.

Portanto, sempre que alguém for submetido a condições de ausência de capacidade ou possibilidade de autodeterminação, ter-se-á gravosa violação à dignidade da pessoa humana. Em consequência, ser detentor de uma vida digna significa possuir as capacidades

³⁶ Nesse contexto, o economista Amartya Sen (2009) desenvolveu uma teoria no âmbito do desenvolvimento econômico internacional, com repercussão em matéria de direitos fundamentais, segundo a qual, em linhas gerais, a qualidade de vida em uma dada sociedade é medida com base nas capacidades e funcionalidades humanas, motivo pelo qual merece destaque a igualdade de capacidades.

básicas necessárias para exercer e desenvolver os atributos essenciais de uma pessoa.

A partir das contribuições teóricas desenvolvidas principalmente por Amartya Sen (2009) e Martha Nussbaum (2011)³⁷, haverá violação da dignidade da pessoa humana quando, por circunstâncias fáticas ou jurídicas, o indivíduo for abandonado numa situação incompatível com a condição inerente a uma pessoa humana, ou seja, quando estiver impossibilitado de desenvolver-se plenamente (NOVAIS, 2016, p. 131).

A capacitação da pessoa para que esteja apta a ser sujeito dependerá, em caráter imprescindível, dos meios que assegurem aos indivíduos as capacidades necessárias para a plena autonomia individual. Nessa diretriz mínima a ser assegurada pelo Estado, e também pela comunidade, deve-se buscar condições essenciais para uma vida digna e dotada de liberdade.

A privação dos meios mínimos para o exercício e desenvolvimento das capacidades necessárias a uma vida digna viola o princípio da dignidade da pessoa humana, pois impede que o indivíduo exerça de maneira plena a liberdade que lhe é atribuída constitucionalmente, a atentar, portanto, à autonomia individual, ao livre desenvolvimento da personalidade e à autodeterminação da pessoa. Ademais, a partir do instante em que não estão asseguradas as condições materiais mínimas necessárias para o desenvolvimento das potencialidades pessoais do indivíduo, este acaba por ser coisificado e instrumentalizado de modo degradante e vexatório, o que não pode ser admitido no modelo atual de Estado fundado pela dignidade da pessoa humana.

Tal situação pode ser vislumbrada, conforme aponta Jorge Reis Novais (2016, p. 131), quando uma pessoa fique sem acesso à educação e ao conhecimento que lhe permita o pleno exercício de suas capacidades, ou, ainda, na hipótese em que o indivíduo seja mantido e abandonado numa situação de penúria material, assim privado de qualquer possibilidade de autodeterminação efetiva sobre a própria vida.

Ainda que a concretização dos meios mínimos necessários ao desenvolvimento das capacidades inatas da pessoa dependa, caso a caso, de condições pessoais e de fatores econômicos, sociais, culturais, geográficos e, até mesmo, biológicos, incumbe ao Estado, garantidor ou prestador, mediante uma complementação advinda da atuação da sociedade, implementar uma diretriz mínima a ser assegurada sob pena de flagrante violação à

³⁷ As abordagens ao tema desenvolvidas por Amartya Sen e Martha Nussbaum, que guardam diferenças entre si, serão, por força de uma melhor pertinência temática, melhor apreciadas no próximo capítulo do texto.

dignidade da pessoa humana.

Com o critério da capacitação do indivíduo, que se destina a consolidar uma liberdade real, há, de igual maneira, a efetivação da igualdade material³⁸, pois se busca, também, garantir a todos as possibilidades de realização pessoal e social, seja a partir da atuação estatal, seja por intermédio da participação da comunidade³⁹.

A dignidade da pessoa humana, portanto, impõe a inaceitabilidade da incapacitação da pessoa, a quem devem ser asseguradas as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento na medida das suas capacidades inatas, como sujeito autônomo e detentor de liberdade, o que visa, de igual maneira, implementar a igualdade material entre aqueles que se encontram em situações distintas.

Para além do reconhecimento do valor inerente ao ser humano que pertence a todos indistintamente, a dignidade da pessoa humana impõe seja reconhecida e materialmente garantida a autonomia, a liberdade e a igualdade, a estabelecer, portanto, a erradicação da pobreza como prioridade estatal e comunitária.

1.2.2 – A erradicação da pobreza como finalidade constitucional

Se não bastasse a necessária capacitação da pessoa para ser sujeito, no âmbito de um modelo de Estado fundado pela dignidade da pessoa humana extrai-se, como finalidade constitucional, a erradicação da pobreza.

Para uma análise da erradicação da pobreza como finalidade constitucional foram escolhidas duas Constituições para tanto, a portuguesa de 1976 e a brasileira de 1988, o que se dá por, ao menos, três razões. Primeiramente, pela existência de amplo rol de direitos sociais, econômicos e culturais previstos em ambos os textos constitucionais. E, também, ante a evidente influência do constitucionalismo português ao brasileiro, o que se vislumbra pela inspiração que a Constituição brasileira de 1988 recebeu da Constituição portuguesa de

³⁸ Cf. Gregório Peces-Barba Martínez (2004, p. 186), para quem a igualdade material é uma igualdade para poder chegar à meta, o qual faz menção ao critério das necessidades básicas para valorar materialmente a desigualdade. Numa lição de que a liberdade passa pela progressiva implementação de uma igualdade real entre as pessoas, veja José Joaquim Gomes Canotilho (2010, p. 19).

³⁹ Vide João Carlos Loureiro (2013, p. 369), para quem a dignidade da pessoa humana funda direitos que se referem aos princípios da liberdade, da igualdade e da fraternidade, estando este último observado na participação da comunidade visando a proteção da dignidade da pessoa humana.

1976. Se não bastasse isso, a doutrina constitucionalista luso-brasileira realiza um amplo e diuturno diálogo, o qual contribui para a análise que se propõe neste texto.

Segundo já anteriormente mencionado, o Brasil, na sua Lei Fundamental vigente, positiva como fundamento expresso do Estado democrático de direito, no qual se constitui a República Federativa, o princípio da dignidade da pessoa humana⁴⁰. A partir deste princípio, no artigo 3.º da Constituição brasileira⁴¹, são referenciados os objetivos principais do Estado, quais sejam as finalidades constitucionais voltadas à dignificação do indivíduo, com a definição da necessária prestação de políticas públicas destinadas a erradicar, no território brasileiro, condições indignas decorrentes da pobreza e da miséria (ROCHA, 1999, p. 30-32).

A mera positivação da erradicação da pobreza e da marginalização como objetivo fundamental na Constituição brasileira vigente não é o único argumento de que essa persiste como finalidade constitucional. De maneira inequívoca, o constituinte brasileiro, dentre várias opções ideológicas, elegeu a construção de um Estado democrático e social, que deve pautar-se por políticas públicas distributivistas e inclusivas⁴².

Destarte, a erradicação da pobreza apresenta-se como opção ideológica essencial do Estado brasileiro, cuja realização resta obrigatória aos órgãos e agentes públicos, bem como à sociedade (STRECK e MORAIS, p. 149, 2013), figurando, assim, como finalidade constitucional vinculante da atuação estatal, em todas as suas esferas e poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário.

Já a Constituição portuguesa, ao contrário da brasileira, não emprega o termo pobreza em seu texto, embora não ignore a sua existência na sociedade lusitana, assumindo-se, outrossim, como uma constituição-promessa integrada numa visão emancipatória da

⁴⁰ Dispõe o artigo 1.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que a “*República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos*”, dentre outros “*a dignidade da pessoa humana;*”.

⁴¹ Assevera o artigo 3.º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que “*constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil*”, dentre outros “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*”.

⁴² Essa opção ideológica demonstra-se inequívoca por figurarem como objetivos centrais do Estado brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem de todos, sem qualquer forma de preconceito (artigo 3.º da CF/1988). Ademais, há outras normas constitucionais que asseguram os direitos sociais (artigo 6.º e seguintes da CF/1988), a função social da propriedade (artigo 170.º, inciso III, da CF/1988), a existência digna como finalidade da ordem econômica (artigo 170.º, *caput*, da CF/1988), dentre outros instrumentos definidores do modelo de Estado escolhido pelo legislador constituinte, sobre o qual persiste, ainda, como fundamento, a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º, inciso III, da CF/1988).

história (LOUREIRO, 2014, p. 614), a qual compôs aquilo que se pode designar como um Estado social de direito⁴³ (VIEIRA DE ANDRADE, 2015, p. 26).

Assim, no contexto de que a República portuguesa está baseada na dignidade da pessoa humana⁴⁴, o constituinte lusitano acabou por definir, no artigo 9.º, como atividades finalísticas e fundamentais do modelo de Estado construído na Constituição contemporânea, qual seja o de um Estado social⁴⁵, a garantia dos direitos e liberdades fundamentais; a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo, bem como da igualdade real entre os portugueses; além da efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, sem prejuízo, ainda, da promoção da igualdade entre homens e mulheres.

No âmbito desse Estado social português, fundado pela dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza se impõe, de igual maneira como no contexto brasileiro, como finalidade constitucional emancipatória a permitir que todos detenham as condições necessárias a uma vida digna⁴⁶.

A erradicação da pobreza, como finalidade constitucional, visa assegurar que todos detenham uma vida com dignidade mediante a preservação de sua autodeterminação e de sua liberdade individual, até mesmo porque sempre que as pessoas são forçadas a viverem

⁴³ Em Portugal, a partir de uma revolução socialista, a Constituição culminou num texto de caráter revolucionário, o qual, após uma síntese dialética, correspondeu ao que se denomina como Estado social de direito. Sobre este tema, vide o publicista José Carlos Vieira de Andrade (2015, p. 26).

⁴⁴ Assevera o artigo 1.º da Constituição portuguesa vigente que “*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária*”.

⁴⁵ Sobre o tema, o professor de Coimbra, João Loureiro (2014, p. 636), assevera que “*Estado social é aquele em que, sem prejuízo do reconhecimento do papel essencial da economia de mercado, assume como tarefa garantir condições materiais para uma existência humana condigna, afirmando um conjunto de prestações produzidas ou não pelo Estado, com a marca da deverosidade jurídica, hoje especialmente, mas não exclusivamente, na veste de direitos fundamentais, que respondem, a partir de mecanismos de solidariedade, fraca ou forte, a necessidades que se conxionam com bens básicos ou fundamentais (v.g., saúde, segurança social) cujo acesso não deve estar dependente da capacidade de poder pagar, ou não, um preço*”. Também sobre o Estado social, vide o constitucionalista brasileiro Paulo Bonavides (2008, p. 171), para quem o Estado social é o Estado “*das prestações públicas de educação, saúde, moradia, previdência social e planejamento da economia nacional volvida para o desenvolvimento e o combate à miséria, à pobreza e às desigualdades sociais*”.

⁴⁶ Inclusive, o Tribunal Constitucional português, numa relevante decisão, que será melhor explicitada mais à frente neste texto, registrada no Acórdão n. 509/2002, a qual considerou inconstitucional a norma que retirava das pessoas entre dezoito e vinte e cinco anos o direito ao rendimento social de inserção, optou por fundamentar tal decisão como resultado de uma violação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, os julgadores constitucionais enunciaram a exigibilidade, juridicamente reconhecida, de prestações estatais destinadas a garantir a todos os cidadãos condições materiais mínimas para uma vida condigna (NOVAIS, 2004, p. 64), o que acaba por ratificar a noção de que a erradicação da pobreza, no contexto atual português, apresenta-se como finalidade constitucional.

na pobreza, por meio de um processo de humilhação e degradação⁴⁷, ter-se-á gravosa violação ao princípio fundante do Estado, qual seja a dignidade da pessoa humana.

Essa impositiva erradicação instrumentalizar-se-á, além de outros meios, com a adoção das políticas públicas adequadas atinentes aos direitos sociais⁴⁸, que visem, por certo, a garantia das condições necessárias para que todos detenham uma vida com dignidade.

Desta maneira, é possível considerar que se a dignidade da pessoa humana é o fundamento do Estado, este se reveste do modelo de Estado social⁴⁹, estando as Constituições portuguesa e brasileira, ao definir os fins precípuos do Estado, a impor a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (BITENCOURT NETO, 2010, p. 71-76).

Sob o Estado social e democrático de direito lastreado na dignidade da pessoa humana, a pobreza, compreendida num aspecto multidimensional⁵⁰, deve ser objeto de erradicação, sob pena de flagrante violação dos direitos humanos essenciais.

1.2.3 – A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial

A dignidade da pessoa humana, na condição de princípio fundante, impõe a capacitação do indivíduo para que este exerça plenamente suas aptidões e potencialidades. De igual maneira, no contexto de um modelo de Estado fundado pela dignidade da pessoa humana, resta imposta como finalidade constitucional precípua a erradicação da pobreza. Para tanto, há que se garantir as condições mínimas a assegurar uma existência condigna por intermédio da adoção de políticas adequadas.

De tal arte, com lastro no princípio da dignidade da pessoa humana, extrai-se o direito fundamental ao mínimo para uma existência condigna, mesmo que não haja norma expressa a seu dispor inserta no catálogo constitucional de direitos⁵¹.

⁴⁷ Vide para aprofundado estudo sobre o tema, Thomas Pogge, na obra *World Poverty and Human Rights* (2008).

⁴⁸ Cf. José Carlos Vieira de Andrade (2004, p. 26), para quem os direitos sociais, enquanto direitos específicos, são direitos daqueles que necessitam das prestações estaduais, mas não de todas as pessoas.

⁴⁹ Não se trata, por óbvio, de um Estado social dos sistemas totalitários, mas de um Estado social e democrático, segundo leciona Paulo Bonavides (2014, p. 204).

⁵⁰ Essa multidimensionalidade será explicitada no próximo capítulo deste texto.

⁵¹ Vide Catarina Santos Botelho (2015, p. 333), que realiza um compêndio sobre o direito ao mínimo para uma existência condigna nos cenários internacional e europeu.

Conforme muito bem explicitado pela doutrina, o desenvolvimento dogmático do direito ao mínimo existencial iniciou-se com o publicista alemão Otto Bachof (apud SARLET, 2015, p. 326), o qual, já no início da década de cinquenta do século anterior, sustentou que o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1.º, item I, da Lei Fundamental alemã, impõe o direito aos recursos mínimos a uma existência digna. Por força disto, segundo Bachof, os direitos à vida e integridade corporal, inscritos no artigo 2.º, item II, da Lei Fundamental alemã, impõem uma postura ativa no sentido de garantir a vida. Nesse sentido, cerca de um ano após a construção doutrinária ora mencionada, com fundamento na dignidade da pessoa humana, bem como no direito de liberdade e no direito à vida, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha admitiu, em favor dos hipossuficientes, um direito subjetivo à ajuda material por parte do Estado, em que pese a Lei Fundamental de Bonn não contemplar direitos sociais de cunho prestacional⁵².

Tempos depois, quando seja em 1975, o Tribunal Constitucional Federal alemão decidiu, ao examinar a constitucionalidade de dispositivo legal que versava sobre matéria previdenciária, que o Estado deve garantir as condições mínimas a uma existência condigna⁵³. Em decisões posteriores⁵⁴, numa consolidação desse entendimento, a justiça constitucional alemã vem reconhecendo o direito ao mínimo a uma existência condigna, como conteúdo essencial do Estado social.

Nessa construção germânica, a doutrina e a jurisprudência consolidaram o entendimento de que persiste um direito fundamental à garantia de um mínimo para uma existência condigna, o qual se funda numa associação entre o Estado social e a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e à integridade física, bem como o direito à liberdade geral (BOTELHO, 2015, p. 334).

Tal pensamento alemão, portanto, passou a influenciar a doutrina e a jurisprudência de outros países europeus, inclusive em Portugal, no qual há uma positivação constitucional dos direitos econômicos, sociais e culturais. Outrossim, a noção de que há um direito fundamental que assegura o mínimo para uma existência condigna também foi difundida nos

⁵² *BVerwG* 1, 159 (161 e ss.), cf. Karine da Silva Cordeiro (2012, p. 103-104).

⁵³ Cf. excerto da decisão *BVerfG* 40, 121 (SCHWABE, 2005, p. 828-829).

⁵⁴ Cf. *BVerfG* 78, 104 (SARLET, 2015, p. 327); e *BVerfG*, 1 *BvL* 1/09 de 9.2.2010 (TAVARES DA SILVA, 2014, p. 191), sendo esta última uma importante decisão que reconheceu a garantia das condições mínimas a uma vida digna, a qual advém de uma vinculação entre a dignidade humana e o princípio do Estado social. Esta última decisão, ainda, reconheceu o direito fundamental a um mínimo existencial, o qual deve garantir aos necessitados as prestações materiais necessárias para sua existência física e para um mínimo de participação na vida social, cultural e política.

países da América do Sul, dentre os quais o Brasil.

A majoritária doutrina luso-brasileira sustenta que o direito ao mínimo a uma existência condigna advém do princípio fundante da dignidade da pessoa humana. A dignidade, assim, expressa-se num conjunto de imposições, de onde se extrai um mínimo para uma existência condigna, o que se opera através de um conjunto de direitos fundamentais específicos (LOUREIRO, 2012, p. 408-409).

Nas Constituições dotadas de cláusula aberta de direitos fundamentais, como a brasileira e a portuguesa, a dignidade da pessoa humana possui o atributo de servir como critério material para a criação de novos direitos fundamentais não previstos expressamente no texto constitucional, o que se dá na hipótese da compreensão da existência de um direito fundamental a um mínimo para uma existência condigna (NOVAIS, 2015, p. 74-75).

Nesse sentido, o publicista português Vieira de Andrade (2015, p. 32) leciona que o princípio da dignidade da pessoa humana implica na garantia do mínimo a uma existência condigna, máxime quando inserido no quadro do Estado social, incumbindo ao Poder Público assegurar o mínimo para uma existência digna, sob pena de caracterizar um déficit inconstitucional de proteção.

Em razão da condição fundante da dignidade da pessoa humana, o Estado deve se ocupar de garantir, a nacionais ou estrangeiros, um conjunto de condições mínimas no que pertine aos direitos sociais. Se acaso inobservado esse patamar mínimo, não haverá dignidade humana, a deflagrar, portanto, uma gravosa inconstitucionalidade.

O mínimo existencial, extraído, portanto, diretamente da dignidade da pessoa humana, compreende o conjunto de condições que asseguram a cada indivíduo uma vida digna (SARLET, 2010, p. 97-98), a garantir a capacitação da pessoa para exercer suas aptidões, o que alcança, por certo, a erradicação da pobreza.

Em consequência, o mínimo existencial constitui uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana, dotada de eficácia jurídica positiva. Ademais, o direito ao mínimo a uma existência condigna, em especial nos modelos português e brasileiro, é decisão fundamental do poder constituinte originário a ser respeitada pela maioria, o qual representa o efeito concreto mínimo extraído da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2011, p. 291-297).

Os direitos econômicos, sociais e culturais, no âmbito de um Estado social, exigem a garantia de um núcleo básico como condição do mínimo de existência, o qual se apresenta

como precondição para o exercício dos demais direitos. Nesse contexto, Gomes Canotilho (2003, p. 518) menciona a existência de um direito fundamental a um núcleo básico de direitos sociais a constituir um standard mínimo de existência.

Portanto, existe um direito fundamental exigível ao mínimo para uma existência condigna, o qual, embora haja argumentos doutrinários em sentido divergente⁵⁵, constitui um direito subjetivo àqueles que não detêm uma vida com o mínimo de dignidade, onde se compreende toda e qualquer pessoa submetida à condição de pobreza.

Além das construções doutrinárias vislumbradas em Portugal e no Brasil, as respectivas jurisprudências constitucionais também sedimentaram a noção da existência de um direito fundamental ao mínimo a uma existência condigna.

A doutrina lusitana aponta três fases de desenvolvimento da jurisprudência constitucional acerca do direito ao mínimo existencial. Num primeiro momento, o Acórdão n. 479/83⁵⁶ da Comissão Constitucional, que depois viria a ser substituída pelo Tribunal Constitucional, merece destaque, no qual os julgadores consideraram a garantia do mínimo de existência condigna como instrumento interpretativo (BOTELHO, 2015, p. 339). No entanto, nas décadas posteriores, num segundo instante, denota-se, a partir de inúmeras decisões provenientes do Tribunal Constitucional português⁵⁷, o reconhecimento da dimensão negativa do mínimo existencial⁵⁸.

De maneira destacada, mas não imune a críticas⁵⁹, numa terceira fase⁶⁰, o Tribunal Constitucional português, no Acórdão n. 509/2002⁶¹, que versou acerca da manutenção da

⁵⁵ Cf. Dietrich Wiegand e Jakob Nolte (apud BOTELHO, 2015, p. 336), os quais representam, dentre outros, a doutrina que sustenta a difícil definição do direito a um mínimo de existência, sendo que aquilo que é considerado como mínimo num dado instante varia e depende das circunstâncias econômicas do momento, motivo pelo qual a sua definição deve pertencer ao legislador, e não ao Poder Judiciário.

⁵⁶ Acórdão n. 479, Boletim do Ministério da Justiça, n. 327, junho de 1983, p. 424 e seguintes.

⁵⁷ Vide Acórdãos n. 232/91 (Relator Messias Bento); 94/95 (Relatora Maria Fernanda Palma); 177/2002 (Relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza), dentre outros, todos do Tribunal Constitucional português.

⁵⁸ A referida dimensão negativa, denominada por alguns como dimensão de defesa, impõe o dever de abstenção ao Estado, ou a entes privados, quanto a interferências que possam privar o indivíduo do que se considera essencial à conservação de um rendimento indispensável a uma existência minimamente condigna, como, por exemplo, nas hipóteses da atualização das pensões por acidentes de trabalho e da impenhorabilidade de prestações sociais (NOVAIS, 2004, p. 66), o que será objeto de ulterior abordagem neste trabalho.

⁵⁹ Para Gomes Canotilho (2010, p. 15), o Tribunal Constitucional português, ao apreciar o leading case referente ao rendimento social de inserção, no Acórdão n. 509-2002, acabou por concluir que não há direitos sociais autonomamente recortados, mas reflexos sociais da dignidade da pessoa humana compreendidos pelos standards mínimos da existência.

⁶⁰ Todos os acórdãos mencionados nesta fase do texto, pertencentes ao Tribunal Constitucional português, podem ser consultados no seu sítio virtual.

⁶¹ Vide Acórdão n. 509/02, oriundo do Processo n. 768/02, tendo como Relator Luís Nunes de Almeida. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>>, com acesso aos 17.nov. 2016.

prestação de rendimento mínimo aos indivíduos com idade igual ou superior a 18 anos, reconheceu a dimensão positiva do direito a uma existência condigna, admitindo o direito subjetivo de exigir do Estado meios materiais àqueles que, encontrando-se transitoriamente em situação de ausência ou insuficiência de recursos econômicos para satisfazer suas necessidades mínimas, precisam do auxílio estatal. Na sua fundamentação, a jurisdição constitucional portuguesa extraiu tal direito do princípio da dignidade da pessoa humana, inscrito no artigo 1.º da Constituição portuguesa, e do artigo 63.º, números 1 e 3, que garante a todos o direito à segurança social e atribui ao sistema de segurança social a proteção dos cidadãos em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.

Desta feita, para a jurisprudência constitucional portuguesa, o direito fundamental a uma existência condigna é atualmente considerada como uma emanção garantística nuclear do princípio da dignidade da pessoa humana (TAVARES DA SILVA, 2016, p. 111)⁶².

Já o Supremo Tribunal Federal brasileiro, após uma relativa demora a desenvolver a temática da fundamentação do mínimo existencial, acabou por consolidá-lo como direito fundamental decorrente da dignidade da pessoa humana, o qual é compreendido como um complexo de prerrogativas a garantir condições adequadas de existência digna, no intuito de assegurar o acesso ao direito geral de liberdade e às prestações estatais, a viabilizar, portanto, a plena fruição dos direitos sociais.⁶³ Em outra circunstância⁶⁴, a justiça constitucional brasileira sustentou a exigibilidade em juízo do mínimo existencial de cada um dos direitos, como exigência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana.

De maneira reiterada, assim como a jurisprudência portuguesa, o Supremo Tribunal Federal brasileiro vem adotando o direito fundamental ao mínimo existencial como parâmetro a assegurar atuações do Estado em prol de uma vida digna.

Por força dessa construção doutrinária e jurisprudencial, impõe-se ao Estado a adoção de políticas públicas adequadas que visem ao combate ativo à pobreza como garantia

⁶² Cf. se denota, inclusive, no Acórdão do Tribunal Constitucional n. 187/2013, o qual é citado pela jurista de Coimbra Suzana Tavares da Silva (2016, p. 111).

⁶³ Vide Ag.Reg.RE com Agravo n. 6393.337/SP, 2ª Turma, tendo como Relator Celso de Mello. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>, com acesso aos 17.nov.2016.

⁶⁴ Vide Ag.Reg.RE n. 642.536/AP, 1ª Turma, tendo como Relator Luiz Fux. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3442753>>, com acesso aos 17.nov.2016.

do mínimo para uma existência condigna (ANDRADE, 2015, p. 32-33). A erradicação da pobreza pelo Estado impõe, por força do direito fundamental ao mínimo existencial vigente, a garantia de condições mínimas ao pleno desenvolvimento das aptidões de toda e qualquer pessoa, máxime daquelas que se encontrem em situação de vulnerabilidade social.

Acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais, há um nível mínimo de fornecimento de prestações aos necessitados, que é uma imposição da dignidade da pessoa humana como princípio basilar do sistema jurídico e da sociedade (LOUREIRO, 2014, p. 10), a impor uma intervenção direta do Estado perante posições jurídico-subjetivas individuais (TAVARES DA SILVA, 2014, p. 190) no intuito de erradicar a pobreza

Todo indivíduo que estiver em situação de pobreza, portanto destituído de uma vida com dignidade, possui direito subjetivo à implementação e manutenção de condições mínimas destinadas para uma existência digna, até mesmo para que se assegure, em seu favor, a possibilidade de desenvolver suas aptidões.

Aqueles que se encontram inseridos numa situação de pobreza, destituídos das condições mínimas a uma vida digna, no que se refere aos direitos sociais, deverão ser destinatários das prestações indispensáveis à erradicação da circunstância socioeconômica que lhes é imposta.

1.3 – O mínimo existencial

Conforme já explicitado anteriormente, o direito fundamental ao mínimo para uma existência condigna é extraído do princípio da dignidade da pessoa humana, como garantia de um mínimo de recursos ou condições materiais para que o indivíduo tenha respeitada a sua condição de ser humano.

No entanto, parte da doutrina sustenta que o princípio da solidariedade social também fundamenta o direito ao mínimo para uma existência digna. Nesse contexto, o Estado social e democrático de direito, lastreado no princípio da dignidade da pessoa humana, tendo como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, possui a solidariedade como um dos fundamentos à concretização de uma vida digna a todos (BITERN COURT NETO, 2010, p. 107).

A solidariedade⁶⁵, na vigência de um Estado social, destina-se àqueles que se encontram numa situação de inferioridade, os quais necessitam, portanto, de uma proteção especial em matéria de direitos fundamentais (MARTÍNEZ, 1995, p. 281), dentre os quais toda e qualquer pessoa que se encontre numa situação de pobreza, a impor, em consequência, a efetivação de uma existência condigna a todos (VIEIRA DE ANDRADE, 2006, p. 141).

Em razão disso, por força do princípio da solidariedade, incumbe ao Estado, garantidor ou prestador, juntamente com a atuação da sociedade⁶⁶, assegurar condições mínimas a uma vida digna a todos, bem como aos indivíduos o cumprimento de deveres fundamentais, dentre os quais o de recolher tributos, bem como o de respeitar os direitos fundamentais de seus semelhantes. Para João Carlos Loureiro (2014, p. 91), a solidariedade refere-se a uma resposta comunitária às necessidades das pessoas e das famílias, quer quanto ao rendimento, quer quanto aos serviços sociais.

Como direito decorrente dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, o mínimo para uma existência condigna acaba por ostentar uma dimensão negativa⁶⁷ e outra positiva, que vinculam, portanto, a atuação estatal e os atos, individuais e comunitários, de particulares.

Na dimensão negativa, o mínimo existencial incide como um limite a impedir atos estatais ou de particulares que subtraiam do indivíduo as condições materiais indispensáveis para uma vida digna (SARMENTO, 2010, p. 204). Nesse sentido, o mínimo para uma existência condigna funciona como uma cláusula de barreira (CALIENDO apud SARLET, 2015, p. 333) a impedir comportamentos comissivos ou omissivos do Estado e de particulares que violem o conteúdo mínimo dos direitos fundamentais.

Dentre vários exemplos citados pela doutrina como tutela negativa atinente ao mínimo existencial, há as imunidades tributárias, sendo vedado ao poder de tributar do Estado invadir a esfera da subsistência do contribuinte (TORRES, 1990, p. 70), bem como a vedação de execução de créditos públicos sobre bens que componham o mínimo para uma existência digna (BITENCOURT NETO, 2010, p. 125-126).

⁶⁵ Sobre esse princípio, vide João Carlos Loureiro (2013, p. 366-368), para quem a solidariedade confronta-se com a tradicional fraternidade, traduzindo-se, ainda, num conjunto de direitos, quais sejam os direitos econômicos, sociais e culturais, bem como de deveres.

⁶⁶ Cf. Ana Raquel Gonçalves Moniz (2015, p. 79-80), no artigo Socialidade, Solidariedade e Sustentabilidade: esboços de um retrato jurisprudencial.

⁶⁷ Segundo já mencionado neste texto anteriormente, a referida dimensão negativa do mínimo existencial pode ser vislumbrada nos seguintes acórdãos n. 232/91 (Relator Messias Bento) e n. 94/95 (Relatora Maria Fernanda Palma), ambos oriundos do Tribunal Constitucional português.

Por outro lado, o mínimo existencial reflete uma dimensão positiva, que receberá uma abordagem complementar a seguir, a qual impõe ao Estado a obrigação de agir, como prestador ou garantidor, sem prejuízo da contribuição de particulares, em prol da implementação dos direitos fundamentais com vista a uma sobrevivência digna a todos.

1.3.1 – A dimensão positiva do direito ao mínimo para uma existência condigna e a sua vinculação

Como já referido, o direito ao mínimo para uma existência condigna, na sua dimensão positiva, refere-se às posições prestacionais ativas realizadas ora pelo Estado, ora pela própria sociedade⁶⁸.

Para o doutrinador brasileiro Bitencourt Neto (2010, p. 126) as prestações extraídas do mínimo para uma existência condigna apresentam duas vertentes, quais sejam uma de prestações normativas e outra de prestações materiais ou fáticas.

Na vertente das prestações normativas, incumbirá ao Estado, por intermédio da edição de normas infraconstitucionais, tutelar a dignidade da pessoa contra ameaças de terceiros, sejam estes particulares ou o próprio ente estatal, de modo a assegurar as condições mínimas para uma vida digna. Como exemplo de tais prestações, ter-se-á a hipótese de edição de norma infraconstitucional de natureza civil a impedir o bloqueio de verbas alimentícias do devedor, caso este não possua outro meio de subsistência física. Outrossim, se acaso o Estado, pela via legislativa, editar norma de natureza trabalhista que limite a jornada de trabalho a permitir, assim, o mínimo existencial com dignidade, haverá uma situação típica de prestação normativa acerca do direito fundamental em análise.

No entanto, a outra vertente enunciada pelo doutrinador acima mencionado, qual seja a referente às prestações fáticas, corresponde à disponibilização dos meios materiais

⁶⁸ Persiste na jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>>, com acesso aos 05.nov.2016, uma definição razoável acerca da dimensão positiva do mínimo para uma existência condigna, que se denomina como mínimo vital em Colômbia, extraída da Sentencia C-776 de 2003, qual seja: “*Ahora bien, el derecho fundamental al mínimo vital presenta una dimensión positiva y una negativa. La dimensión positiva de este derecho fundamental presupone que el Estado, y ocasionalmente los particulares, cuando se reúnen las condiciones de urgencia, y otras señaladas en las leyes y en la jurisprudencia constitucional, están obligados a suministrar a la persona que se encuentra en una situación en la cual ella misma no se puede desempeñar autónomamente y que compromete las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano*”.

necessários à existência digna, o que pode se dar por intermédio da sociedade, bem como pelo Poder Público.

Não persiste na doutrina um pensamento uníssono acerca do conteúdo das prestações materiais que compõem a dimensão positiva do direito ao mínimo para uma existência condigna. Amparado pelas jurisprudência e doutrina germânicas, Peter Häberle (2013, p. 90-91) enuncia que o mínimo existencial material compreende, dentre outras atividades, os encargos educacionais e culturais em prol do desenvolvimento pessoal do indivíduo.

Para outros autores, as prestações materiais devem alcançar os direitos à alimentação, à saúde e à educação (TORRES, 1995, p. 133), ou, ainda, o direito à moradia (SARLET, 2015, p. 346-347), sem se ocuparem, por certo, de um rol exaustivo de direitos sociais.

Já o constitucionalista Gomes Canotilho (2003, p. 518) aduz que as prestações assistenciais que visem assegurar uma renda mínima, tais como o “rendimento mínimo garantido”, as “prestações de assistência social básica”, o “subsídio de desemprego” são direitos originariamente derivados do texto constitucional sempre que constituam o mínimo existencial indispensável à fruição dos demais direitos.

Sendo uma das poucas autoras brasileiras que apresentou uma proposta de concretização da dimensão positiva do mínimo para uma existência condigna, Ana Paula de Barcellos (2011, p. 302) a compôs com quatro elementos, sendo três ditos materiais, quais sejam a educação básica⁶⁹, a saúde básica⁷⁰ e a assistência aos desamparados, e um último denominado instrumental, que se refere ao acesso à Justiça, sobre os quais recaem eficácia positiva.

Esta dimensão positiva do direito ao mínimo para uma existência condigna, além de vincular a sociedade e os particulares compreendidos individualmente⁷¹, também vincula o Estado.

Nesse sentido, o mínimo necessário para uma existência condigna pode ser

⁶⁹ Segundo a autora (BARCELLOS, 2011, p. 303-319), o conceito de educação básica, de acordo com os ditames constitucionais brasileiros, abrange o ensino ministrado dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos.

⁷⁰ Segundo a autora (BARCELLOS, 2011, p. 320-337), as ações e serviços de saúde que compõem, a partir da Constituição brasileira, o mínimo existencial consistem na prestação do serviço de saneamento; no atendimento materno-infantil; nas ações de medicina preventiva e nas ações de prevenção epidemiológica.

⁷¹ A vinculação do direito ao mínimo para uma existência condigna vincula os particulares por força do princípio da solidariedade, e também em razão do caráter fundante da dignidade da pessoa humana.

compreendido como um direito pleno de todos à atuação do Estado, tanto como prestador de garantia, quanto como executor de prestações assistenciais (VIEIRA DE ANDRADE, 2016, p. 66), embora não em caráter monopolizador, pois resta cabível a cooperação advinda dos setores social e privado⁷².

O direito ao mínimo existencial dirige-se tanto à função legislativa estatal, portanto em abstrato, quanto às funções executiva e jurisdicional, quais sejam em concreto, especialmente no que pertine àqueles que se encontram numa situação de pobreza, cuja erradicação, de acordo com o já apontado, além de finalidade constitucional, é imposição decorrente da dignidade da pessoa humana⁷³.

A vinculação do Estado, quando os destinatários das prestações estatais materiais encontrarem-se numa situação de vulnerabilidade social⁷⁴, por força da dignidade da pessoa humana e do direito fundamental ao mínimo existencial, impõe o cumprimento de um núcleo básico dos direitos sociais, bem como de deveres especiais que assegurem a proteção individual daqueles.

O mínimo existencial implica o respeito a uma dimensão prestacional mínima dos direitos sociais, que impõe uma obrigação mínima do poder público, tudo a evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade que se apresenta sempre que o indivíduo, por ausência de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, tem a sua autonomia destruída e a sua vontade fragilizada (CLÈVE, 2003, p. 160).

A garantia efetiva do direito ao mínimo para uma existência condigna, como manifestação da dignidade da pessoa humana, exige do Estado a implementação desse direito fundamental a todos que dele careçam (ANDRADE, 2006, p. 139), agindo ativamente, ora como executor de políticas sociais, ora como garantidor da atuação perpetrada por agentes não estatais em caráter subsidiário.

1.3.2 – O mínimo existencial e a sobrevivência

⁷² Cf. será melhor explicitado no último capítulo deste texto.

⁷³ Para João Carlos Loureiro (2008, p. 38), a comunidade política deve garantir que o acesso a um conjunto de bens fundamentais não dependa da incapacidade econômica de seus destinatários, não servindo o dinheiro ou o mérito a funcionar no que denomina como “esfera da justiça”, mas sim a necessidade.

⁷⁴ Vide José Joaquim Gomes Canotilho (2012, p. 287).

Conforme já exposto anteriormente, as prestações que compõem o mínimo existencial devem assegurar as condições materiais indispensáveis a uma vida com dignidade, na qual o indivíduo detenha a possibilidade de desenvolver plenamente suas potencialidades, bem como de usufruir de um padrão mínimo de qualidade de vida orientado pelo princípio fundante da dignidade da pessoa humana.

Além do mais, o conteúdo do mínimo para uma existência condigna é pressuposto para o exercício da liberdade real, bem como para assegurar, de maneira efetiva, a autonomia da vontade, o livre desenvolvimento da personalidade e a autodeterminação da pessoa.

Por assim ser, indubitável que o mínimo existencial não se limita a garantir a sobrevivência física dos indivíduos, não se restringindo à disponibilização de rendimentos mínimos destinados à existência fisiológica ou à entrega de alimentos a solver a fome daqueles que se encontram numa situação de vulnerabilidade.

Para Vieira de Andrade (2015, p. 32), a garantia do mínimo para uma existência condigna não se restringe ao mínimo dos mínimos, superando a finalidade da mera sobrevivência, o que deve assegurar, também, a possibilidade de participação na vida social, cultural e política.

Nesse contexto, merece destaque a decisão oriunda do Tribunal Constitucional Federal alemão (*BVerfG*, 1 BvL 1/09 de 9.2.2010), onde se julgou o denominado caso Hartz IV. Nessa decisão colegiada, o Tribunal, após tecer comentários acerca da dignidade da pessoa humana e de sua dimensão positiva, reconheceu que a garantia constitucional de preservação de um mínimo para uma existência condigna refere-se ao que é considerado necessário à manutenção de uma vida humana, o que não abrangeria apenas a existência física, ou seja, alimentação, vestuário, moradia, higiene pessoal e saúde, mas também a vida social, cultural e política do indivíduo, posto dever-se assegurar a possibilidade da pessoa manter relações inter-humanas⁷⁵.

Na hipótese jurisprudencial mencionada, o Tribunal decidiu, por incompatibilidade com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a garantia do mínimo para uma

⁷⁵ Cf. consta no sítio virtual <http://www.bverfg.de/entscheidungen/1s20100209_1bvl000109.html>. Para o presente texto, vide os comentários à referida decisão localizados nas lições de Suzana Tavares da Silva (2014, p. 191), bem como nos artigos de Germán Gómez Orfanel (2015, p. 72-73) e Beatriz Bastide Horbach (2010/2011, p. 1-16).

existência condigna, pela inconstitucionalidade de dispositivos normativos constantes na Lei do Hartz IV, onde se encontravam previstos benefícios prestacionais em pecúnia destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade social, quando, então, se tutelou o mínimo existencial físico ou fisiológico, bem como o mínimo existencial sociocultural⁷⁶.

Em razão de uma vida humana condigna não compreender apenas a existência física, mas também a existência sociocultural, o mínimo a ser assegurado pela dignidade da pessoa humana não pode ser compreendido como um mínimo necessário para a mera sobrevivência (LOUREIRO, 2014, p. 10), devendo ser considerado o que é essencial para o desenvolvimento humano. Nesse sentido, uma existência conforme a dignidade da pessoa humana pressupõe, além de um conjunto de bens destinados à sobrevivência biológica, também um padrão sociocultural definido (LOUREIRO, 2012, p. 405).

No âmbito de um Estado social fundado na dignidade da pessoa humana, de onde se extrai o direito fundamental ao mínimo para uma existência condigna, não há que se admitir uma compreensão excessivamente minimalista que se concentre, tão somente, na sobrevivência física. Ao contrário, quando se vislumbra o direito ao mínimo, este mínimo deve ser o suficiente a assegurar uma vida digna que permita, além da sobrevivência física, a possibilidade do pleno desenvolvimento da pessoa humana⁷⁷. Desta feita, conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 328), uma vida sem qualquer alternativa de desenvolvimento não satisfaz as exigências da dignidade humana, motivo pelo qual a vida não pode ser reduzida à mera existência.

Destarte, o mínimo para uma existência condigna não pode ser reduzido ao que se compreende como mínimo vital⁷⁸, pois deve alcançar um padrão mínimo de qualidade de

⁷⁶ Esse precedente pode ser compreendido, ainda, na seguinte decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão, qual seja *BVerfG*, 1 BvL 10/10, o qual é objeto de comentários na obra de João Costa Neto (2013, p. 1-28).

⁷⁷ Mesmo na jurisprudência constitucional exemplarmente autocontida observada na Corte Constitucional da África do Sul, no caso *S. v. Makwanyane* (1995), o Juiz Kate O'Regan salientou que "*the right to life was included in the Constitution not simply to enshrine the right to existence. It is not life as mere organic matter that the Constitution cherishes, but the right to human life: the right to live as a human being, to be part of a broader community, to share in the experience of humanity.*" (...) "*The right to life is more than existence, it is a right to be treated as a human being with dignity: without dignity, human life is substantially diminished.*". Disponível em <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1995/3.html>>, o qual restou acessado aos 08.nov.2016.

⁷⁸ Persistem distinções entre o significado do mínimo para uma existência condigna, do núcleo essencial dos direitos sociais e do mínimo vital. Este último refere-se exclusivamente ao mínimo destinado para uma sobrevivência física do indivíduo, sendo mais restrito do que o mínimo para uma existência condigna. Já o núcleo essencial, embora alguns doutrinadores o compreendam como equivalente ao mínimo existencial, dentre os quais o constitucionalista brasileiro Ricardo Lobo Torres (1990, p. 69), é a dimensão essencial dos direitos fundamentais, a qual acaba por compor o mínimo existencial, não se confundindo, entretanto, com

vida imposto pelo princípio da dignidade da pessoa humana, o qual possibilite que o indivíduo detenha capacidade de exercer plenamente os direitos e liberdades fundamentais.

Em outros termos, o mínimo para uma existência condigna, vindo a compor o mínimo existencial fisiológico e o mínimo existencial sociocultural, acaba por alcançar, além dos direitos à saúde, educação, moradia, assistência e previdência social, aspectos nucleares do direito ao trabalho e da proteção do trabalhador, o direito à alimentação e ao lazer, o direito ao fornecimento de serviços existenciais básicos como água, saneamento básico, transporte e energia elétrica, além do direito a uma renda mínima garantida (SARLET, 2015, p. 331).

Ainda que o mínimo existencial, na jurisprudência observada nos países europeus, esteja geralmente relacionado com o direito à assistência social, inclusive quando há referência ao mínimo sociocultural, inarredável que o pleno desenvolvimento da pessoa depende de várias outras prestações sociais. A sobrevivência sociocultural, que assegura a liberdade real e a autonomia da vontade, impõe prestações mínimas de direitos sociais que não se limitam a programas assistenciais de rendas mínimas, tais como, dentre outros, o programa bolsa família⁷⁹ desenvolvido no Brasil e o rendimento social de inserção⁸⁰ existente em Portugal.

A fim de que o mínimo para uma existência condigna seja implementado, a sobrevivência física e sociocultural dependerá, máxime àqueles que se encontram numa situação de pobreza, também de programas assistenciais e prestações de rendas mínimas, os quais, no entanto, deverão ser obrigatoriamente acompanhados de outras ações sociais inclusivas prestadas pelo Estado e pela comunidade. Somente com esse conjunto de prestações sociais haverá a possibilidade de assegurar uma vida minimamente digna a todos.

este. Inclusive, José Joaquim Gomes Canotilho (2010, p. 30-31) tece críticas a uma eventual identificação entre o mínimo existencial e o núcleo essencial dos direitos sociais.

⁷⁹ Cf. o sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro, o programa bolsa família, criado pela Lei Federal n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, atende às famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, mediante inscrição no cadastro único para programas sociais do governo federal brasileiro, no qual se dá o pagamento de benefício de renda mínima condicionado à atualização de informações cadastrais, bem como a compromissos pessoais e familiares nas áreas de educação e de saúde. Vide <<http://www.mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>, o qual foi objeto de acesso aos 02.nov.2016.

⁸⁰ Cf. o sítio virtual da Segurança Social portuguesa, o rendimento social de inserção (RSI), criado pela Lei n. 13 de 21 de maio de 2013, é uma medida de proteção social instituída a apoiar as pessoas e famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, a qual é constituída por um contrato de inserção para auxiliar na reintegração social e profissional, bem como por uma prestação pecuniária para satisfação das necessidades básicas, assim condicionada a deveres inscritos naquele mencionado contrato. Esse benefício pode ser acumulado com outros subsídios, tais como pensões sociais, subsídios de doença e desemprego, dentre outros. Vide <<http://www.seg-social.pt/rendimento-social-de-insercao>>, que foi acessado aos 02.nov.2016.

Nessa direção, a livre fruição dos direitos fundamentais básicos consagrados pela ordem constitucional, tais como, por exemplo, o acesso à educação e à cultura, assegura uma vida digna ao indivíduo, o qual passa a deter a capacidade de autodeterminação em prol, inclusive, da erradicação de sua situação de pobreza.

Esse padrão normativo do direito ao mínimo para uma existência condigna é construído a partir dos conteúdos mínimos dos direitos pessoais, dentre os quais o livre desenvolvimento da personalidade, e sociais (VIEIRA DE ANDRADE, 2004, p. 29).

Na doutrina constitucionalista contemporânea, persistem referências variadas ao alcance da sobrevivência que deve ser assegurada pelo direito fundamental ao mínimo a uma existência digna. Nesse sentido, há autores que destacam a necessidade da sobrevivência espiritual e intelectual (BARCELLOS, 2011, p. 247); outros, ainda, fazem menção ao desenvolvimento econômico de toda a sociedade (FERRAJOLI, 2013, p. 55-56).

Certo é que, por força do direito fundamental ao mínimo para uma existência condigna, os direitos sociais surgem como instrumentos de emancipação àqueles que se encontram numa situação de necessidade, não se limitando apenas a solucionar a sobrevivência física, mas a permitir que o indivíduo detenha capacidade para desenvolver-se plenamente.

II – A COMPREENSÃO DA POBREZA

No âmbito de um Estado lastreado no princípio da dignidade da pessoa humana, onde persiste o direito fundamental ao mínimo para uma existência condigna, a situação de vulnerabilidade que qualifica a pobreza deve ser objeto de erradicação, no intuito de assegurar a autodeterminação da pessoa, o livre desenvolvimento da sua personalidade e sua autonomia.

Entretanto, para que haja sucesso na tarefa de erradicação da pobreza, torna-se indispensável compreendê-la. E para tanto, os contributos da doutrina, tanto jurídica, quanto econômica, bem como do direito positivo são pródigos.

Ainda que a noção de pobreza decorra de uma construção social, a sua definição é essencial para a obtenção de bons resultados ao seu enfrentamento, o que torna necessário analisar, ao menos, parte das construções e conceitos existentes⁸¹, até mesmo porque a pobreza, além de poder ser definida de modos distintos, também é apontada segundo diversas perspectivas (BRUTO DA COSTA, 2011, p. 22).

Nesta tarefa de análise dos conceitos, definições e perspectivas referentes à pobreza, esta é associada, de maneira tradicional, à escassez de recursos econômicos, sendo compreendida, atualmente, como uma questão de direitos humanos⁸² e numa ótica multidimensional (LOUREIRO, 2012, p. 399), o que se passará a expor adiante.

2.1 – Os conceitos e as definições tradicionais de pobreza⁸³

Por se tratar de uma realidade evidente na sociedade global, a pobreza, em termos práticos, acaba por ser vislumbrada como uma condição humilhante marcada pela vulnerabilidade social, que destrói a dignidade humana, em razão da falta de moradia, da incapacidade de prover alimentos à prole e por submeter os indivíduos a uma fragilização

⁸¹ Para a análise da pobreza, há variadas definições e conceitos, dos quais serão destacadas algumas das abordagens existentes, sem a pretensão de esgotá-las, até mesmo em razão da limitação espacial imposta ao texto.

⁸² Nesse sentido, vide Sandra Fredman (2012, p. 124-148).

⁸³ Para Alfredo Bruto da Costa (2011, p. 38-39), persiste uma distinção entre definição e conceito de pobreza, quando a definição é apenas um ponto de partida para distinguir um pobre do não-pobre, enquanto o conceito será a compreensão da pobreza em si (podendo o conceito ser, dentre outros, objetivo, subjetivo ou relativo).

física (MARGALIT, 1998, p. 227-228).

Ainda que haja construções teóricas multidimensionais na compreensão da pobreza, tradicionalmente esta vem sendo caracterizada, em sentido restrito, como a situação de indivíduos, famílias ou determinados grupos que não dispõem de rendimentos suficientes a uma vida condigna (NEVES, 2001, p. 529).

A partir dessa definição, extrai-se que a pobreza é condição marcada pela falta de recursos, sem prejuízo de outras compreensões existentes sob a dimensão econômica⁸⁴.

Nesse sentido, a pobreza é abordada enquanto insuficiência de recursos econômicos, especificamente de renda, a partir do que se extrai a definição de pobres e indigentes. Em consequência dessa definição, pobres são aqueles com renda abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, sendo, portanto, incapazes de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas, enquanto os indigentes, compreendidos como um subconjunto de pobres, são aqueles cuja renda é inferior ao necessário para atender as necessidades nutricionais (ROCHA, 2006, p. 12-13).

Nessa pluralidade de olhares que marca a análise da pobreza⁸⁵, tem-se, sobremaneira, uma outra distinção, a qual impõe de um lado a pobreza absoluta, que se compreende na incapacidade de satisfação das necessidades básicas, sendo estas obtidas sob vários critérios⁸⁶, e, de outra banda, a pobreza relativa⁸⁷, que se observa quando os rendimentos disponíveis encontram-se abaixo de um rendimento médio nacional (LOUREIRO, 2012, p. 191-192).

A partir, portanto, do critério econômico da renda, a pobreza é compreendida em subgrupos, os quais, na verdade, tentam evidenciar o nível de privação imposto aos indivíduos e famílias, sejam estes classificados como indigentes ou componentes da pobreza

⁸⁴ Para Alfredo Bruto da Costa (2011, p. 24), num texto imprescindível para a compreensão do tema, além da definição da pobreza, na dimensão econômica, como falta de recursos, também é possível vislumbrá-la na distância econômica, ante o fato de quem tem menos recursos do que outros não possuir acesso a bens e serviços que estes têm; bem como na noção de classe econômica, compreendida em função da relação da pessoa com o sistema de produção.

⁸⁵ Expressão adequadamente empregada por João Carlos Loureiro (2012, p. 191).

⁸⁶ O debate sobre quais seriam tais necessidades básicas, segundo se extrai da obra de Alfredo Bruto da Costa (2011, p. 21-32), é inconclusivo, variando de critérios nutricionais (presentes na pobreza de subsistência, que apenas cobre as necessidades alimentares de subsistência física), a outros itens, tais como habitação, energia elétrica, saneamento, bens e serviços de saúde básica, dentre outros.

⁸⁷ Numa análise crítica ao conceito relativo de pobreza, inclusive com referências ao pensamento de Amartya Sen, para quem a pobreza possui um núcleo absoluto irreduzível – a fome, vide Sandra Fredman (2012, p. 129-130).

absoluta ou relativa⁸⁸. Apesar das dificuldades empíricas na distinção entre os mencionados “subgrupos da pobreza”, posto que tais limites de distinção não são inteiramente objetivos (BRUTO DA COSTA, 2011, p. 51), quando a pobreza absoluta se encontrar baseada, tão somente, no critério nutricional, a constituir, portanto, uma pobreza de subsistência, acabará por confundir-se com a denominada situação de indigência.

Portanto, a pobreza absoluta está relacionada com o não atendimento das necessidades básicas mínimas, enquanto a pobreza relativa abrange aquelas necessidades a serem satisfeitas em razão do modo de vida predominante numa dada sociedade⁸⁹.

Há, ainda, na doutrina mais tradicional, o desenvolvimento dos conceitos absoluto (ou normativo) e relativo de pobreza. Acerca do conceito absoluto, Seebom Rowntree (apud BRUTO DA COSTA, 2011, p. 32 e seguintes) distinguiu a pobreza em primária e secundária, sendo a primeira o estado das famílias cujos proventos não são suficientes à sobrevivência física, enquanto a pobreza secundária seria aquela situação em que os proventos do grupo familiar apresentar-se-iam suficientes para garantir o mínimo à existência física, ressalvado o fato de parte dos rendimentos disponíveis ser absorvida por outras despesas, sejam úteis ou supérfluas.

No referido conceito absoluto, a compreensão da pobreza limitou-se à verificação do mínimo necessário para a sobrevivência física⁹⁰, restringindo-se a uma verificação da suficiência de rendimentos para tanto.

Numa crítica ao caráter restritivo do conceito absoluto, Peter Townsend desenvolveu um conceito alternativo à pobreza.

Para Townsend (apud BRUTO DA COSTA, 2011, p. 41-42), a pobreza estará

⁸⁸ Numa crítica aos termos absoluto e relativo que tentam conceituar a pobreza, o constitucionalista Jorge Miranda (1988, p. 531) enuncia que pobres não são apenas aqueles que se encontram abaixo de certos níveis ou limites mínimos, mas, sim, toda e qualquer pessoa que se encontre numa situação de inferioridade injustificada ou mais grave numa comparação aos demais membros da comunidade.

⁸⁹ Na análise da pobreza em Portugal, por exemplo, são considerados em risco de pobreza todas as pessoas que se situam abaixo de um limite correspondente a 60% (sessenta por cento) da média nacional do rendimento disponível por adulto equivalente (cujo valor, em 2015, é referido em € 5.061,00 euros), qual seja um rendimento médio nacional que leva em consideração o modo de vida preponderante. Segundo dados estatísticos atuais (2015), 26.6% (vinte e seis ponto seis por cento) da população total de Portugal encontra-se em situação de risco de pobreza ou de exclusão social. Sobre tais dados, vide <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/statistics-illustrated>>, bem como <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li01&lang=em>, que foram acessados aos 10.jan. 2017.

⁹⁰ Segundo João Carlos Loureiro (2012, p. 191-192), o mínimo necessário considerado nas conceituações de Rowntree alcançava a alimentação, mas também despesas com vestuário e habitação, por exemplo.

presente, na vida de indivíduos, famílias e grupos, quando estes não possuírem os recursos necessários para o exercício do estilo de vida predominante nas sociedades a que pertencem, seja acerca da dieta preponderante, seja quanto às atividades e comodidades usuais, de forma a encontrarem-se excluídos do padrão de vida, dos costumes e das atividades cotidianas presentes nos indivíduos e famílias médios de uma dada comunidade.

Apesar de ampliar o conceito absoluto de pobreza, Peter Townsend, como típico exemplo da doutrina tradicional sobre o tema, ainda acaba por reduzi-la a um aspecto econômico lastreado na existência de recursos.

Ainda que se considere a importância de tais conceitos e definições tradicionais à compreensão da pobreza⁹¹, a limitação dessas teorias ao plano econômico, seja em termos de rendimento ou, ainda, numa perspectiva utilitarista (LOUREIRO, 2012, p. 400), mostra-se inadequada, pois a atribuição de destaque à variável renda possui fragilidades notáveis (ROCHA, 2006, p. 19).

Primeiramente, porque a pobreza não se restringe a uma dimensão econômica, sendo muito mais ampla do que uma mera escassez de recursos, devendo ser compreendida num aspecto multidimensional⁹².

Ademais, segundo apontado pela doutrina (ROCHA, 2006, p. 9-42), o critério renda é normalmente medido a partir da renda atual, que se calcula excluindo as flutuações extraordinárias e momentâneas sem se ocupar da renda permanente, o que ensejaria uma fragilização das linhas de pobreza empregadas nas análises estatísticas para medir o quantitativo de pessoas em situação de pobreza ou de risco de pobreza.

Outrossim, para fim de inclusão dos pobres como sujeitos relevantes, há a necessidade de abandonar todas as pré-compreensões ou cosmovisões meramente ideológicas, religiosas e econômicas (CANOTILHO, 2010, p. 33), para que, então, o direito possa ser aplicado em prol de todo aquele que se encontrar numa situação concreta de

⁹¹ Há, ainda, vários outros conceitos, centrados na dimensão econômica, quais sejam aqueles relacionados com a pobreza parcial e a pobreza total, bem como com a pobreza temporária e a pobreza persistente, referidos por Peter Townsend (apud BRUTO DA COSTA, 2011, p. 57), os quais não serão abordados nesta dissertação até mesmo por não se pretender exaurir a diversidade de definições e conceitos de pobreza, que se apresenta conflituosa até mesmo dentre os economistas.

⁹² Para João Carlos Loureiro (2014, p. 94-95), destacado professor de Coimbra, o conceito de pobreza não deve ser reduzido à dimensão econômica, havendo, ainda, uma diferença entre pobreza de rendimento (income poverty) e pobreza humana (human poverty).

vulnerabilidade social⁹³.

Não que as definições e conceitos tradicionais devam ser abandonados e desconsiderados. Mas, a possibilitar uma compreensão cada vez mais ampla da pobreza, resta imprescindível vislumbrá-la num aspecto multidimensional, pois se trata de uma condição humana que extrapola a mera dimensão econômica.

2.2 – A pobreza vislumbrada no âmbito do direito internacional de proteção dos direitos humanos

Apesar dos conceitos e definições tradicionais ainda persistirem em inúmeros manuais jurídicos e econômicos, por caracterizar severa violação à dignidade da pessoa humana e a um padrão de vida adequado, a pobreza vem sendo compreendida como o pior problema de direitos humanos que o mundo enfrenta atualmente, conforme preconizado por Mary Robinson, a qual já exerceu a função de Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos (VIZARD, 2006, p. 2-3).

Desta feita, a pobreza, atualmente, é apontada como uma situação socioeconômica com gravosa repercussão no âmbito dos direitos humanos⁹⁴, a exigir, portanto, normatização na esfera do direito internacional de proteção dos direitos humanos, seja a nível global, seja, dentre outros, a nível regional europeu⁹⁵, como será abaixo exposto.

⁹³ Sobre tal aspecto, o autor João Carlos Loureiro (2014, p. 630) enuncia que a pobreza é uma das causas de desigualdade social, sendo a pobreza um caso de desigualdade extrema (2012, p. 196-197). De mais a mais, o douto professor lusitano (2012, p. 195-196) reconhece que os conceitos de pobreza e de exclusão social, apesar de uma tendência à sobreposição, também não se confundem, posto que, num sentido amplo de exclusão, pessoas ricas podem vir a ser excluídas numa dada comunidade, como se dá, por exemplo, com determinadas minorias.

⁹⁴ Sem prejuízo do que já restou mencionado neste texto, indubitável que a pobreza representa uma negação brutal dos direitos humanos, inclusive a atentar contra o princípio da dignidade da pessoa humana (FORTMAN, 2010, p. 91-93).

⁹⁵ Não se desconhece que a problemática da pobreza também recebe normatização em outros sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, tais como o interamericano (tem-se, por exemplo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica de 1969, bem como o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, denominado Protocolo de San Salvador de 1988) e o africano (onde se denota a African Charter on Human and People's Rights), os quais podem ser consultados, respectivamente, nos sítios virtuais: <http://www.oas.org/pt/cidh> e <http://www.achpr.org/instruments/achpr>, que foram acessados aos 15.jan.2017. No entanto, neste texto, buscar-se-á, tão somente, subsídios nos sistemas global e regional europeu, até mesmo porque possuem uma normatização mais aprofundada acerca do tema em análise.

A partir disso, há uma tentativa de compreender a pobreza nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos⁹⁶, o que vem servindo, também, para a construção de uma cooperação internacional que visa a erradicação da pobreza.

2.2.1 – No nível global de proteção dos direitos humanos

O sistema global de proteção dos direitos humanos, no seu conjunto de pactos e convenções, repudia a pobreza, numa consideração de dimensões supranacionais e internacionais⁹⁷ em prol de sua erradicação e dos desafios impostos. Nesse sentido, o modelo de direitos humanos acaba por sugerir que, para a redução e eliminação da pobreza, deve haver uma distribuição de direitos e de responsabilidades globais, o que impacta consideravelmente as agendas políticas e legais nacionais (VIZARD, 2006, p. 7-11).

Para tanto, esse aspecto internormativo, que institui uma espécie de direito internacional da pobreza, é composto por variados textos, os quais versam, em especial, acerca dos direitos do homem, dentre outros os seguintes: Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948⁹⁸; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966⁹⁹; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966¹⁰⁰; a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1990¹⁰¹; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965¹⁰² e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1979¹⁰³.

⁹⁶ Apesar da conceituação de pobreza depender dos aspectos geográfico, histórico, social e civilizacional de uma dada comunidade (FERNANDES, 2013, p. 211-212), os contributos acerca da compreensão da pobreza elaborados no âmbito do direito internacional de proteção dos direitos humanos são imprescindíveis para sua conceituação plena e para a construção de estratégias visando a sua eliminação, máxime por força da pobreza estar intimamente relacionada com aspectos macroeconômicos globais.

⁹⁷ Expressão constatada na obra de João Carlos Loureiro (2012, p. 420).

⁹⁸ Vide o sítio virtual <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>, cujo acesso deu-se aos 15.dez. 2016.

⁹⁹ O seu teor consta no sítio virtual <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>, cujo acesso deu-se aos 15.dez.2016.

¹⁰⁰ O referido pacto pode ser consultado no sítio virtual <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIPAG3_1_4.htm>, cujo acesso deu-se aos 15.dez.2016.

¹⁰¹ O texto da Convenção consta no sítio virtual <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_3/IIPAG3_3_1.htm>, cujo acesso deu-se aos 15.dez.2016.

¹⁰² O seu teor consta no sítio virtual <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_2/IIPAG3_2_1.htm>, cujo acesso deu-se aos 15.dez.2016.

¹⁰³ O referido pacto pode ser consultado no sítio virtual <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_4/IIPAG3>

Nesse sentido, extrai-se da Declaração Universal dos Direitos do Homem, nos seus artigos 22.º, 25.º e 28.º, que toda pessoa possui direito a um nível adequado de vida, incluindo alimentação, vestuário, habitações e serviços de saúde, o que torna odiosa a situação de pobreza que submete grande parcela da humanidade a condições degradantes, portanto violadoras das normas internacionais que tutelam os direitos humanos¹⁰⁴.

A pobreza, que representa uma afronta às normas vigentes que compõem o sistema global de proteção dos direitos do homem, recebe, neste âmbito, algumas definições, as quais se mostram, em regra, mais amplas do que as apreciações tradicionais condicionadas à dimensão econômica.

Segundo o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas¹⁰⁵, por exemplo, a pobreza é definida como “*uma condição humana caracterizada pela privação sustentada ou crônica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários ao gozo de um padrão de vida adequado e de outros direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais*”.

Tal definição de pobreza, que é apontada numa dimensão de privação, portanto negativa (LOUREIRO, 2012, p. 400), abrange direitos mais elementares, tais como a alimentação e a moradia, bem como direitos menos básicos (BRUTO DA COSTA, 2010, p. 14-15), não se limitando à dimensão econômica¹⁰⁶.

No cenário global, merece registro, ainda, a Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social¹⁰⁷, realizada, no ano de 2005, em

_4_1.htm>, cujo acesso deu-se aos 15.dez.2016.

¹⁰⁴ Sobre tal tema, merece destaque a coletânea de artigos que compõe, sob a coordenação de Thomas Pogge, a obra *Freedom from poverty as a human right* (2007).

¹⁰⁵ Vide <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>>, acessado aos 23.jan.2017, onde consta a referida definição exarada, em sessão, pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas no curso de 2001.

¹⁰⁶ O critério empregado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas ultrapassa a dimensão econômica, o que pode ser constatado, inclusive, nos Comentários Gerais números 12 (direito a uma alimentação adequada), 13 (direito à educação), 15 (direito à água), 19 (direito à seguridade social), 20 (a não discriminação e os direitos econômicos, sociais e culturais) e 21 (direito a participar da vida cultural), nos quais a pobreza é versada num caráter amplo a alcançar recursos, capacidades, atributos pessoais, dentre outros aspectos inerentes ao indivíduo. Tais comentários gerais podem ser consultados no sítio virtual <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>>, o qual restou acessado aos 18.jan.2017.

¹⁰⁷ Tanto a Declaração, quanto o Programa de Ação elaborados na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social realizada na Dinamarca podem ser consultados no sítio virtual <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferencias-de-Cupula-das-Nacoes-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>>, que foi acessado aos 18.jan.2017.

Copenhague, que se ocupou, dentre outros temas, sobre a erradicação da pobreza por intermédio de uma atuação intergovernamental.

Na ocasião, a pobreza, também compreendida num aspecto amplo, foi definida como uma falta de rendimentos e de recursos suficientes a garantir uma vida sustentável, qualificada, ainda, pela ausência de alimentos, de serviços e bens de saúde, de acesso à educação, e, também, pela carência de habitação, bem como de participação ativa na vida civil, social e cultural, o que se conclui a partir do que consta no bojo do Programa de Ação elaborado em Copenhague, no seu segundo capítulo¹⁰⁸.

Se não bastassem tais contributos a uma melhor compreensão da condição degradante que compõe a situação dos pobres, o Banco Mundial, que se ocupa da assistência internacional para o desenvolvimento, estabeleceu uma definição avançada de pobreza, como sendo a privação acentuada de bem-estar, assim consistente na privação de um conjunto de condições mínimas de subsistência ou, ainda, de acesso a bens ou serviços, tais como educação, saúde, habitação, emprego, segurança (FERNANDES, 2013, p. 202).

No entanto, para análises estatísticas acerca da pobreza, o Banco Mundial utiliza-se da dimensão renda, calculada na forma per capita, para fixar uma linha de pobreza internacional (KLASE, 2009, p. 21-36), abordagem que se iniciou com 1,00 dólar americano por dia, a alcançar, em 2005, 1,25 dólar americano, o que foi reajustado, em 2015, para 1,90 dólar americano¹⁰⁹, a caracterizar a pobreza extrema, o que não deixa de representar uma definição muito estreita (POGGE, 2007, p. 11-18).

A elaboração da linha de pobreza pelo Banco Mundial, que não leva em conta as distinções entre os tamanhos e as composições dos grupos familiares, concentra-se inteiramente na dimensão renda, a desconsiderar a correlação da pobreza com outras formas de privação ou de uma visão multidimensional (KLASE, 2009, p. 21-36). Ainda assim, segundo o Banco Mundial, 767 milhões de pessoas no mundo vivem em situação de pobreza extrema¹¹⁰, de quem os direitos humanos são violados e negados em razão da privação severa de acesso aos recursos básicos e aos bens e serviços indispensáveis (VIZARD, 2006, p. 3-

¹⁰⁸ Vide <<http://www.direitoshumanos.usp.br/indez.php/Conferências-de-Cúpula-das-Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>>, que foi acessado aos 18.jan.2017.

¹⁰⁹ Dados atualizados sobre indicadores da pobreza global, assim mensurados pelo Banco Mundial, podem ser consultados no sítio virtual <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/home>>, que foi acessado aos 10.jan.2017.

¹¹⁰ Esse dado foi extraído do sítio virtual supramencionado aos 10.jan.2017.

6).

Dentre as iniciativas observadas no cenário intergovernamental, merece destaque a ocorrência da Cúpula do Milênio, que se deu em 2000, na sede da Organização das Nações Unidas, onde a comunidade mundial estabeleceu oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dentre os quais a erradicação da pobreza extrema e da fome, oportunidade na qual a pobreza foi compreendida num contexto deveras amplo, a englobar a insuficiência de renda, a fome, a falta de oportunidades educacionais, a mortalidade infantil, dentre outros itens (KLASE, 2009, p. 21-25).

A Organização das Nações Unidas, como entidade intergovernamental máxima, priorizou o combate à pobreza como a principal meta para o terceiro milênio (FERNANDES, 2013, p. 202), fixando prazos para ações globais no âmbito da erradicação da pobreza e da fome (VIZARD, 2006, p. 8-9).

O primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio consistiu na redução, pela metade, da população que vive com menos de 1,00 dólar americano por dia, bem como a proporção da população mundial que sofre com a fome até 2015 (KLASE, 2009, p. 21-25).

Ultrapassado o período fixado para o alcance da meta de redução da pobreza, a Assembleia Geral da ONU já estabeleceu a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável (Agenda pós-2015)¹¹¹, na qual, dentre outros objetivos, constam a eliminação da pobreza em todas as suas formas no mundo, que consiste na erradicação da pobreza extrema¹¹² e na redução da pobreza, pela metade, em todas as suas dimensões, além da erradicação da fome e de todas as formas de desnutrição, até 2030, num aspecto global.

A par do mencionado, é notável que a internormatividade constatada, no âmbito global, acerca dos direitos do homem, impõe compreensões à pobreza, as quais extrapolam a mera dimensão econômica, bem como determina o estabelecimento de estratégias supranacionais voltadas à sua eliminação.

2.2.2 – No nível regional europeu de proteção dos direitos humanos

¹¹¹ Tais objetivos e metas podem ser consultados no seguinte sítio virtual <<http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/69/L.85&referer=http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/&Lang=E>>, que foi objeto de acesso aos 11.jan.2017.

¹¹² No bojo da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, a Organização das Nações Unidas considera em pobreza extrema todas as pessoas que vivem com menos de 1,25 dólar americano por dia, segundo se vislumbra no documento acima referido.

Com o reconhecimento de que a pobreza possui nítida repercussão na esfera dos direitos humanos, tem-se a importância do sistema regional europeu ante o grau de evolução alcançado até o momento, até mesmo porque foi o primeiro a ser efetivamente instalado e consolidado¹¹³.

Outrossim, é notável, no espaço europeu, a existência de um sistema internormativo de direitos humanos, pois, de maneira paralela ao sistema da Convenção Europeia de Direitos Humanos, já existe um sistema de proteção da União Europeia desde a instituição da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice, a qual detém força vinculante desde 2010¹¹⁴.

No sistema da Convenção Europeia de Direitos Humanos, merece registro a Carta Social Europeia, do Conselho da Europa, que, revisada em 1996, estabeleceu novos direitos sociais, dentre os quais a proteção contra a pobreza e a exclusão social, no intuito de proteger não só as pessoas em situação de pobreza, mas também aquelas que se encontram em risco de pobreza (BRUTO DA COSTA et al, 2011, p. 104).

Nesse sentido, a norma europeia propugna uma abordagem global em favor dos pobres e daqueles que se encontram numa situação de pobreza, a assegurar o acesso efetivo ao emprego, à habitação, ao ensino, à cultura, à assistência social e médica¹¹⁵, o que demonstra uma compreensão mais ampla não limitada apenas à escassez de recursos.

Já a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, além de estabelecer a primazia da dignidade do ser humano (artigo 1.º), no número 3 do artigo 34.º prevê um princípio geral de combate à exclusão social e à pobreza¹¹⁶. Para tanto, a doutrina recorre ao entendimento já expresso pelas instituições da União Europeia acerca do termo pobreza e exclusão social (ABRANTES et al, 2013, p. 411), a considerar todas aquelas situações em que os indivíduos são impedidos de participar ativamente na vida econômica, política e

¹¹³ A instalação do sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos deu-se, em 1950, com a Convenção Europeia, segundo analisado pela jurista norte-americana Dinah Shelton (2008, p. 17-20).

¹¹⁴ Tal força vinculante adveio do Tratado de Lisboa de 2007, que inseriu um dispositivo, o qual modifica o artigo 6.º do Tratado da União Europeia, que diz ter a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia o mesmo valor jurídico dos Tratados europeus, a possibilitar, portanto, que o Tribunal de Justiça da União Europeia controle a convencionalidade da Carta (FREIXES, 2013, p. 25-27).

¹¹⁵ O texto atual da Carta Social Europeia pode ser consultado no sítio virtual <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/rar64A_2001.html>, acessado aos 16.jan.2017.

¹¹⁶ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consta no sítio virtual <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>, que foi objeto de acesso aos 20.dez.2016.

social, ou, ainda, quando o acesso ao rendimento e a outros recursos mostra-se inadequado a uma vida digna na sociedade em que se encontram¹¹⁷.

Além das referências já mencionadas, a questão da pobreza também é apontada no Tratado da União Europeia¹¹⁸ e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹¹⁹, conforme mencionado pelo jurista João Carlos Loureiro (2012, p. 207-208).

Portanto, inúmeras medidas normativas acerca da exclusão da pobreza, que, inclusive, auxiliam na sua melhor compreensão, estão presentes no mencionado sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos.

De mais a mais, no espaço europeu, há um considerável contributo para o entendimento da pobreza. Nesse turno, a Comissão Europeia, na Estratégia Europa 2020, apresentou uma listagem de nove itens¹²⁰, com a indicação de que se uma pessoa não tiver acesso a pelo menos quatro desses itens encontrar-se-á em situação de privação material severa (FERNANDES, 2013, p. 202).

Embora tais itens alcancem, tão somente, aspectos materiais, até porque estão restritos à noção de privação material severa, não deixa de ser mais uma tentativa objetiva de definir quem se encontra numa situação de vulnerabilidade social típica da pobreza.

No âmbito da mencionada Estratégia Europa 2020¹²¹, que se encontra em vigência, ressaltamos, como objetivo fundamental das políticas econômicas, sociais e de emprego, o combate à pobreza e à exclusão social, a partir da noção de um crescimento inclusivo

¹¹⁷ Cf. Comunicação, citada por Abrantes e outros (2013, p. 411), da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões, intitulada “Projeto de Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social”, de 10 de outubro de 2011.

¹¹⁸ No Tratado da União Europeia, tem-se o artigo 3.º, itens 3 e 5, onde se observa, sem uma definição de pobreza, dispositivos traçando como objetivos da União Europeia o combate à exclusão social e a atuação em prol da erradicação da pobreza, o que consta no sítio virtual <<http://www.eur-lex.europa.eu>>, que foi acessado aos 18.dez.2016.

¹¹⁹ Já o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe, no seu artigo 9.º, que, na definição e execução das políticas e ações, a União tem em conta a luta contra a exclusão social, sendo esta um dos objetivos, segundo preceituam os artigos 151.º e 153.º. Sem prejuízo disso, a política da União, em matéria de cooperação para o desenvolvimento de outras regiões globais, tem como objetivo principal, segundo o artigo 208.º, a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza, inclusive com previsão de ajuda humanitária (214.º). Tais dispositivos podem ser consultados no sítio virtual <<http://www.eur-lex.europa.eu>>, que foi objeto de acesso aos 19.dez.2016.

¹²⁰ Tais itens apresentados são os seguintes: 1) despesas inesperadas; 2) um fim de semana por ano fora de casa; 3) pagamento da renda e das contas; 4) uma refeição com carne, peixe ou proteína equivalente a cada dois dias; 5) aquecimento adequado da moradia; 6) máquina de lavar roupa; 7) televisão a cores; 8) telefone; 9) carro pessoal (FERNANDES, 2013, p. 202).

¹²¹ Dentre os cinco grandes objetivos da União Europeia para 2020, assinalados na Estratégia Europa 2020, encontra-se a redução da pobreza em, pelo menos, 20 milhões de pessoas que se encontram em risco ou situação de pobreza ou de exclusão social. Todas as informações sobre a atual estratégia encontram-se no sítio virtual <http://www.ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm>, que foi objeto de acesso aos 29.jan.2017.

lastreado na sustentabilidade social (LOUREIRO, 2012, p. 213).

Ainda que a diversidade de condições socioeconômicas e culturais entre regiões e países imponha a adoção de conceitos de pobreza que levem em consideração suas especificidades, a Europa é pródiga em contributos conceituais e estratégicos para a análise da pobreza, principalmente no âmbito do sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos e na esfera dos órgãos comunitários.

2.3 – A pobreza em termos multidimensionais

A partir do que restou versado acima, tradicionalmente a pobreza é reduzida a uma perspectiva econômica, limitando-se, por exemplo, a uma insuficiência de rendimentos. Nesse sentido, há definições e conceitos variados de pobreza, os quais servem a economistas e juristas, embora a maior parte restritos à questão da renda, ou, quando muito, à análise da escassez de recursos e das limitações de consumo, além, ainda, de uma abordagem utilitarista.

No entanto, um outro caminho pode ser desenvolvido a partir das teorias e propostas do economista Amartya Sen e da filósofa Martha Nussbaum, que apresentam a pobreza em termos multidimensionais. Nessas abordagens, a pobreza é explorada para além de uma dimensão meramente econômica, quando, então, vislumbra-se a erradicação da pobreza como um processo de expansão da capacidade das pessoas (ST CLAIR, 2010, p. 56-63).

Numa apreciação da pobreza sob a ótica dos direitos fundamentais, indubitável a apreciação de discursos teóricos que não restrinjam a sua definição às questões meramente econômicas¹²², ainda que os critérios e indicadores econômicos sejam importantes¹²³, principalmente para a elaboração de estratégias que visem a sua erradicação.

De outra banda, sem prejuízo da abordagem das teorias de Sen e de Nussbaum, as lições e ensinamentos de João Carlos Loureiro, professor de Coimbra, também serão

¹²² Acerca dessa contraposição entre o indicador monetário e a multidimensionalidade da pobreza, Alfredo Bruto da Costa (2011, p. 30) afirma que o rendimento e o consumo não são indicadores unidimensionais, pois, ao contrário, refletem a situação da pessoa ou do grupo familiar em tudo que depende de bens e serviços a serem adquiridos no mercado de consumo, o que não retira a circunstância da pobreza também integrar outros aspectos não traduzidos em unidades monetárias.

¹²³ Cf. Loureiro (2012, p. 193), uma outra perspectiva de pobreza é necessária, sem desconsiderar a importância dos critérios e indicadores que se baseiam na análise de rendimentos ou, ainda, em outros indicadores.

parcialmente apreciados a seguir, visto que traduzem juridicamente aspectos relevantes da teoria das capacidades humanas, dentre outros itens necessários para o estudo da pobreza.

Ao final, dada a profundidade e a importância de suas contribuições sobre a pobreza, ter-se-á a oportunidade de mencionar parte dos escritos do pesquisador lusitano, recém-falecido, Alfredo Bruto da Costa, úteis para completar esta análise bibliográfica.

2.3.1 – A teoria das capacidades de Amartya Sen e outros enunciados pertinentes ao tema da pobreza

Em aspectos gerais, a aclamada teoria das capacidades, desenvolvida originalmente por Amartya Sen, sustenta que a qualidade de vida é medida com base nas capacidades e funcionalidades humanas, ao contrário de outros critérios tradicionais tais como a riqueza¹²⁴ ou a satisfação das necessidades básicas¹²⁵.

Apesar de reconhecer a importância dos rendimentos para a erradicação da pobreza¹²⁶, o primordial, para Amartya Sen, é a oportunidade real de escolhas na vida, sendo o rendimento apenas um dos meios a uma vida digna (LOUREIRO, 2014, p. 95).

A apreciação em análise ultrapassa a mera dimensão econômica, não se limitando a critérios de medição da pobreza, sendo essencial para a construção de um discurso de implementação dos direitos fundamentais que vise a sua erradicação. A partir de Amartya, a pobreza passou a ser caracterizada como uma privação de capacidades, onde a liberdade de usufruir de condições de vida adequadas apresenta-se restringida (VIZARD, 2006, p. 1-23).

No âmbito da teoria das capacidades de Sen, o conceito de funcionalidades reflete as inúmeras coisas que uma pessoa pode valorizar fazer ou ter, desde as essenciais e elementares, tais como ser adequadamente nutrido, livre de doenças evitáveis e deter

¹²⁴ Cf. acima referido, o indicador do rendimento é usualmente empregado nas definições e conceituações tradicionais de pobreza, inclusive no âmbito do Banco Mundial.

¹²⁵ O critério das necessidades (basic needs), que não se limita apenas à medição da renda, considera o acesso a bens e serviços essenciais, tais como educação, saneamento, habitação (ROCHA, 2006, p. 19-23), sem, portanto, utilizar-se das noções de capacidades e de funcionalidades.

¹²⁶ Para Sen (1999, pos. 1393 de 7275), a renda tem enorme influência sobre o que se pode, ou não, fazer, sendo a sua inadequação geralmente a principal causa de privações associadas à pobreza, tais como a fome.

mobilidade¹²⁷, até atitudes ou condições pessoais mais complexas, como, por exemplo, participar da vida social e política de uma dada comunidade, possuir autorrespeito, dentre outros (SEN, 1999, pos. 1444 de 7275), sendo características do estado de existência de uma pessoa¹²⁸.

Portanto, a noção de funcionalidade¹²⁹, empregada por Sen, possui ora a conotação de uma atividade, algo a ser desempenhado pela pessoa, ora a compreensão do estado pessoal do indivíduo, como estar bem nutrido, livre de doenças evitáveis (COHEN, p. 21-22, 1993), como a malária, a febre amarela, a zika e a chikungunya¹³⁰.

Já a capacidade refere-se à possibilidade concreta de realizar uma combinação de funcionalidades (BILCHITZ, 2007, p. 10-11), sendo, na verdade, uma espécie de liberdade, qual seja a liberdade substantiva de ser efetivamente capaz de determinar o que pretende, o que valoriza e, por fim, o que decide escolher, independentemente de fazer, ou não, uso dessas oportunidades (SEN, 2009, p. 319), o que redundará na qualidade de vida¹³¹. Nesse cenário, a capacidade reflete a liberdade que uma pessoa detém para escolher dentre diferentes estilos de vida (SEN apud COHEN, p. 24, 1993).

Para João Carlos Loureiro (2014, p. 96), a ideia de capacidade está associada à real igualdade de oportunidades, o que seriam as oportunidades reais. Nesse sentido, a pobreza é compreendida como a privação de capacidades básicas¹³², não se restringindo à insuficiência de rendimentos (SEN, 1999, pos. 1690 de 7275).

Nessa abordagem, a pobreza é vislumbrada num aspecto multidimensional que ultrapassa a mera questão econômica, sendo versada como uma restrição à autodeterminação da pessoa e à liberdade real.

Ainda que Amartya Sen não negue que a renda baixa seja uma das principais causas da pobreza, a sua abordagem como privação de capacidades dá-se, em síntese, por três

¹²⁷ Cf. Amartya Sen (1993, p. 36-37).

¹²⁸ Segundo Amartya Sen (2001, p. 12).

¹²⁹ Sobre as funcionalidades, David Bilchitz (2007, p. 11) adverte que nem sempre possuem valor positivo, podendo, em certos casos, prejudicar a qualidade de vida da pessoa, ou, ainda, apresentar um impacto mínimo.

¹³⁰ Todas são doenças tropicais transmitidas por mosquitos vetores, que avançam a provocar óbitos e mortes prematuras, precipuamente em países não ricos com climas tropicais, dentre os quais, por exemplo, o Brasil, sem que haja o desenvolvimento de medicamentos e vacinas para sua erradicação, bem como a implementação de políticas sanitárias eficazes ao seu combate.

¹³¹ Para Sen (1993, p. 31), a qualidade de vida de uma dada pessoa é medida quanto a capacidade de obter funcionalidades valiosas.

¹³² Cf. Alfredo Bruto da Costa (2011, p. 44-47) salienta, Amartya Sen tece críticas aos conceitos absoluto e relativo de pobreza, quando, então, compõe o conceito de capacidades, para quem a pobreza é uma noção absoluta no espaço das capacidades, embora, por vezes, assumida uma forma relativa.

principais razões. Primeiramente, por considerar que a referida abordagem concentra-se em privações intrinsecamente importantes ao indivíduo, enquanto a renda baixa sintetiza apenas um instrumento. Segundo, por entender que existem outras influências sobre a pobreza além da insuficiência de renda. E, por último, ante o argumento de que a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade mostra-se variável entre grupos, famílias e indivíduos (SEN, 1999, pos. 1690 e 1702 de 7275).

Desta feita, Sen (2009, p. 347-350) acabou por concluir que a relação entre recursos e pobreza é variável e dependente das características de cada pessoa e do ambiente em que se encontra, havendo, então, fatores de variação que influenciam na conversão dos rendimentos em capacidades, os quais devem ser avaliados na elaboração e implementação de toda e qualquer política pública¹³³. Para tanto, a especificação de uma linha de pobreza baseada no critério renda, ante as variações interpessoais e intersociais incidentes na relação entre rendimentos e capacidades, acaba por ser equivocada na identificação e avaliação da pobreza¹³⁴.

Tais fatores de variação, também compreendidos como tipos de contingência, são apontados por Amartya Sen (2009, p. 347-359), quais sejam as heterogeneidades pessoais, as diversidades no ambiente físico, as variações no clima social e as diferenças de perspectivas relacionais.

Com repercussões no sistema de proteção social, as heterogeneidades pessoais indicam as diferenças entre as pessoas, no que respeita à idade, sexo, deficiências, incapacidades ou doenças, que exigem um maior rendimento para realizar as mesmas coisas elementares que uma pessoa menos provada poderá fazer com um nível de rendimento inferior (LOUREIRO, 2014, p. 96).

Por certo, a título de exemplo, um portador de deficiência mental¹³⁵, bem como um cancerígeno necessitarão de melhores rendimentos para o pleno exercício de suas capacidades se comparados com uma pessoa saudável física e mentalmente, até mesmo porque os procedimentos médicos e clínicos necessários, bem como a aquisição de

¹³³ Assim enuncia Amartya Sen (1999, pos. 2123 e 2134 de 7275), sendo que a questão das estratégias para a erradicação da pobreza será melhor versada no próximo capítulo.

¹³⁴ Cf. Amartya Sen (1993, p. 41-42).

¹³⁵ Para Sen (1993, p. 351), inclusive, as pessoas que padecem de deficiências ou incapacitações, sejam físicas ou mentais, estão entre os seres humanos que mais privações sofrem, bem como dentre os mais preteridos. Tais pessoas estão sujeitas a uma dupla desvantagem, seja no acesso à obtenção de rendimentos, seja na dificuldade de converter tais rendimentos numa vida digna (LOUREIRO, 2014, p. 97).

medicamentos, dentre outros fatores, exigirão investimentos privados e/ou, ainda, ações e serviços públicos, sem prejuízo, inclusive, das próprias limitações inerentes a toda e qualquer pessoa dotada de deficiência ou incapacidade, ainda que transitória.

Outrossim, as diversidades no ambiente físico, tais como faixas de temperatura ou a ocorrência de inundações, também são apontadas como fontes de variação, posto que um indivíduo isolado pode ser obrigado a aceitar tais condições ambientais desfavoráveis para converter rendimentos e recursos pessoais em funcionalidades e qualidade de vida (SEN, 2009, p. 348). As necessidades de aquecimento dos pobres em países de climas mais frios, por exemplo, impõem dificuldades que não alcançam os pobres de outros países (SEN, 1999, pos. 1356 de 7275).

De mais a mais, a conversão de recursos pessoais em funcionalidades também é influenciada pelas condições sociais, incluindo a rede de saúde pública disponível, a estrutura da educação pública disponibilizada e os índices de violência na comunidade (SEN, 1993, p. 348).

Para Sen (2009, p. 348), as diferenças de perspectivas relacionais, de igual maneira, podem variar a necessidade de renda para realizar as mesmas funcionalidades. Inclusive, em sede de exemplo, Adam Smith¹³⁶ é referenciado por Amartya na hipótese em que, para um indivíduo ser dotado da capacidade de aparecer publicamente sem qualquer constrangimento, pode impor padrões mais elevados de vestuário e de outros bens de consumo (joias, veículos, relógios) numa sociedade mais rica do que numa sociedade mais pobre¹³⁷. Sobre esse aspecto, João Carlos Loureiro (2014, p. 97) suscita a inequívoca repercussão na contextualização do mínimo para uma existência condigna, o qual varia a partir de uma dimensão sociocultural.

Em caráter final, Amartya Sen (2009, p. 350) ainda aponta a distribuição intrafamiliar das rendas como uma variável na associação de realizações e oportunidades individuais com a renda familiar, visto que o bem-estar dos indivíduos dependerá do modo como a renda da família é revertida em prol dos seus membros.

Portanto, todas as variáveis supramencionadas, segundo a construção teórica de Amartya Sen, influenciarão a capacidade de transformar os recursos em qualidade de vida e em liberdade real, a evidenciar que a pobreza de renda (numa dimensão meramente

¹³⁶ Amartya Sen cita um exemplo específico de Adam Smith, o qual foi observado na obra *A riqueza das nações*.

¹³⁷ Acompanhando esse posicionamento, vide Sandra Fredman (2012, p. 131).

econômica) não possui o mesmo alcance da pobreza de capacidade (numa multidimensionalidade).

Assim, na elaboração de políticas públicas, máxime que se destinem ao combate à pobreza, tais fatores de variação deverão ser levados em conta a partir de investimentos nas capacidades dos indivíduos e na implementação dos direitos fundamentais¹³⁸.

Inspirado nas teses sustentadas por Amartya Sen, Debi S. Saini (2010, p. 243) define a pobreza não como simples ausência de rendimentos, mas na perspectiva da falta de oportunidades, ainda que habitualmente baseada nas carências de rendimentos, de ativos e de poder¹³⁹.

Nessa privação de capacidades, a pobreza mitiga as oportunidades de que o ser humano possa vir a desenvolver-se plenamente, bem como a usufruir de uma vida com dignidade.

Sendo assim, as privações impostas aos seres humanos pela pobreza não estão associadas apenas à escassez de recursos, mas também às privações no acesso a bens e serviços necessários à sobrevivência e ao desenvolvimento humano, dentre os quais o acesso a medicamentos essenciais e vacinas, à habitação digna, aos serviços de saneamento básico e de educação (VIZARD, 2006, p. 3), a impor, portanto, políticas públicas emancipatórias destinadas à implementação dos direitos fundamentais.

Conforme enuncia Amartya Sen (1999, pos. 456 e 467 de 7275), a privação de capacidades básicas, que compõe a pobreza, pode refletir-se em mortes prematuras, subnutrição, analfabetismo e outras deficiências, as quais impedem a fruição de uma vida com qualidade, motivo pelo qual a redução da pobreza configura um processo de expansão das capacidades básicas em prol de uma liberdade real acerca da própria vida¹⁴⁰.

Com base numa construção teórica tão detalhada, Sen (apud POGGE, 2007, p. 33) considera necessário, para o combate à pobreza, o investimento maciço em políticas públicas

¹³⁸ Nessa perspectiva multidimensional da pobreza, uma das características que a define é a incapacidade das pessoas em situação de pobreza usufruírem dos direitos civis e políticos, salvo se assegurados e garantidos os direitos sociais (WILLIAMS, 2006, p. 30-31)

¹³⁹ O referido autor (2010, p. 243) faz referência expressa à conceituação da pobreza humana concedida pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 1997 das Nações Unidas, fortemente influenciado pelas ideias de Amartya Sen, como “*a negação de oportunidades e de escolhas mais básicas para o desenvolvimento humano – ter uma vida longa, saudável e criativa e gozar de um padrão de vida decente, de liberdade, dignidade, autoestima e respeito pelos outros*”.

¹⁴⁰ Nesse sentido, ver St Clair (2010, p. 52-69) e Williams (2010, p. 30).

sociais, no intuito de assegurar um processo de expansão das liberdades reais.

Para tanto, a melhora da qualidade de vida e da liberdade substantiva dar-se-á, dentre outros, com prestações eficazes de saúde básica, de educação básica, de moradia digna, de aprimoramento dos serviços públicos, de investimentos em saneamento básico e em ações epidemiológicas¹⁴¹.

Nesse diapasão, o mencionado autor (1999, pos. 880, 1778 e 1790 de 7275) sustenta que a qualidade de vida não se eleva apenas com o crescimento do PIB per capita, portanto com o desenvolvimento econômico, mas também por meio de investimentos públicos que visem a expansão da educação básica, dos serviços de saúde e por intermédio do êxito na eliminação da pobreza.

Numa contraposição aos economistas liberais¹⁴², Sen defende arduamente a expansão das capacidades, a fim de que todos possam levar o estilo de vida que pretendem e que valorizam, o que se dá, também, por intermédio de políticas públicas que invistam em bens e serviços públicos essenciais.

Por certo, Amartya (1999, pos. 179, 190 e 201 de 7275) enumera outros aspectos relevantes para a expansão das capacidades pessoais, tais como o crescimento econômico, a elevação da renda individual, o respeito aos direitos civis e políticos, o nível de industrialização, o progresso tecnológico e a modernização social, sendo que as oportunidades reais dependem das oportunidades econômicas, das liberdades políticas, dos poderes sociais e, também, das condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivos às iniciativas pessoais.

Ainda assim, na literatura de Amartya Sen, as oportunidades sociais guardam íntima relação com a expansão das capacidades, seja a assegurar uma vida boa, seja com vista à participação nas atividades econômicas e políticas da sociedade. Nesse turno, as capacidades humanas possuem relação direta com a qualidade de vida e a liberdade das pessoas, a influenciar, ainda, os aspectos políticos e econômicos.

¹⁴¹ Na obra *Development as freedom* (1999), Amartya Sen cita, além de outros exemplos, o Estado indiano de Kerala, cuja qualidade de vida e liberdade dos indivíduos está intimamente relacionada com diversas oportunidades sociais, tais como políticas epidemiológicas, serviços de saúde, facilidades educacionais, as quais decorrem de políticas públicas que priorizaram serviços sociais a reduzir a mortalidade e elevar os índices sociais.

¹⁴² Quais sejam aqueles vinculados à Escola de Chicago, para quem a erradicação da pobreza deve-se pautar no crescimento econômico, assim lastreado na ideia de um Estado mínimo e dos princípios da liberdade de iniciativa e de concorrência, segundo bem lembrado por Thomas Pogge (2007, p. 33).

Nesse turno, a obra do autor em destaque, ao abordar a pobreza como uma privação de capacidades, impôs que o tema seja apreciado sob a ótica dos direitos fundamentais, a envolver, ainda, na expansão de tais capacidades, tanto o Estado, como outras instituições e agentes¹⁴³.

2.3.2 – A pobreza sob a argumentação de Martha Nussbaum

Além das contribuições teóricas de Amartya Sen, a filósofa norte-americana Martha Nussbaum também apresenta, na sua obra, teses com larga repercussão na esfera dos direitos fundamentais, as quais são essenciais para a compreensão multidimensional da pobreza.

Numa distinção à abordagem tecida por Sen, para Martha Nussbaum as capacidades significam faculdades ou potências que podem e devem ser realizadas, enquanto a funcionalidade, que recebe um conceito mais restrito do que aquele observado na obra do autor indiano (CROCKER, 1992, p. 584-612), acaba por ser compreendida como a realização ativa de uma ou mais capacidades (2011, p. 24-25).

Desta feita, Nussbaum (2011, p. 20-21) salienta que as capacidades são o que Amartya Sen denomina como liberdades substanciais¹⁴⁴, quais sejam um conjunto de oportunidades para escolher e agir. Por assim ser, a referida autora considera que a capacidade não é, na verdade, uma mera habilidade existente no interior de uma pessoa, mas sim as liberdades e as oportunidades criadas a partir da combinação entre estas e as condições políticas, sociais e econômicas existentes.

Nesse mesmo sentido, Martha enuncia que as capacidades básicas são as faculdades inatas da pessoa, as quais possibilitam seu pleno desenvolvimento e formação (2011, p. 24), possuindo certa proximidade com a noção de dignidade humana, posto que inerentes à pessoa (2011, p. 31).

Com a noção de que os indivíduos necessitam ser dignos e livres, Nussbaum salienta que as políticas públicas devem ter por objetivo promover as capacidades humanas. Por assim ser, o Estado deve proporcionar aos indivíduos as ferramentas de que eles

¹⁴³ Dentre os quais, organizações políticas e sociais, disposições de bases comunitárias, instituições não governamentais (SEN, 1999, pos. 5340 de 7275).

¹⁴⁴ Numa de suas obras, Nussbaum (2011, p. 21) refere-se às liberdades substanciais de Sen como capacidades combinadas.

necessitam para escolher ou, ao menos, ter uma opção efetiva de exercer as funcionalidades mais importantes (NUSSBAUM apud CORDEIRO, 2012, p. 124), a eliminar, portanto, toda e qualquer situação de vulnerabilidade social, tal como a pobreza, na qual o cidadão não detenha as capacidades básicas.

Numa particular compreensão de dignidade humana, Nussbaum sustenta ser esta inerente a toda e qualquer pessoa, as quais possuem direito a um nível mínimo de um rol de capacidades básicas¹⁴⁵. Em tal rol, a autora aponta aquelas capacidades essenciais que todos devem ter, em caráter obrigatório, para possuírem uma vida humana digna e boa (BILCHITZ, 2007, p. 11).

Assim, ao considerar vaga a perspectiva da capacidade como desenhada por Amartya Sen, Martha Nussbaum, na defesa de uma extensão de tal abordagem (VIZARD, 2006, p. 239-240), apresenta uma lista, que merece ser periodicamente revisada e ajustada, a qual é apontada como uma espécie de rol de direitos fundamentais mínimos¹⁴⁶, referindo-se às capacidades básicas de toda e qualquer pessoa, ainda que, segundo Ricardo Parellada (2013, p. 458), parte dessas tenham mais um sentido de aspectos positivos da vida do que como direitos humanos propriamente ditos.

A referida lista, adstrita às capacidades básicas, é composta pelos seguintes elementos, considerados dez itens principais, quais sejam a vida; a saúde física; a integridade física; os sentidos, o pensamento e a imaginação; as emoções; a razão prática; a afiliação; as relações com outras espécies; a liberdade de lazer e o controle sobre o próprio entorno, nos aspectos político e material (NUSSBAUM, 2011, p. 33-34).

Nesse sentido, uma vida digna terá, como mínimo e essencial, esse conjunto de capacidades básicas, as quais são construídas de formas distintas pelas diferentes sociedades, a considerar, portanto, as especificidades sociais, econômicas e políticas locais¹⁴⁷.

Acerca de cada um dos itens principais arrolados como capacidades básicas, a autora em análise¹⁴⁸ tece breves comentários, os quais, para uma melhor compreensão, merecem ser objeto de sucinta descrição.

Por certo, a primeira das capacidades básicas aduzidas pela autora em destaque,

¹⁴⁵ Cf. capítulo de autoria de Martha Nussbaum, intitulado Human dignity and political entitlements, em obra coletiva visualizada no sítio virtual, que restou acessado aos 28.Jan.2017, <https://bioethicsarchive.georgetown.edu/pcbe/reports/human_dignity/chapter14.html>.

¹⁴⁶ Segundo Polly Vizard (2006, p. 240-247).

¹⁴⁷ Nesse sentido, ver Nussbaum (2011, p. 33-45) e Cordeiro (2012, p. 125).

¹⁴⁸ Vide Nussbaum, em duas obras distintas (2011, p. 33-45)(2008, p. 377-378).

qual seja a vida, impõe a observância de uma vida digna e boa a todos, a impedir, ainda, uma morte prematura (2011, p. 31). A eleição da vida como capacidade básica consagra a dignidade da pessoa humana e o direito ao mínimo para uma existência condigna, os quais asseguram condições essenciais para uma vida saudável e plena.

Na sequência, Nussbaum (2008, p. 377) faz referência à saúde física, que alcança, na sua compreensão, o direito à saúde, bem como os direitos fundamentais à moradia digna e à alimentação adequada. Assim como ocorre com o direito à vida, uma pessoa terá capacidade de levar uma vida digna e próspera tão somente quando resguardada a sua saúde corporal, que alcança, também, a sua sobrevivência física.

Mais à frente, como terceira capacidade básica, Martha (2008, p. 377) refere-se à integridade física, mas não no sentido da sobrevivência física, e sim no que indica à liberdade de locomoção, ao direito à segurança e ao direito à oportunidade de satisfação sexual e de liberdade reprodutiva. Em trabalhos anteriores, a filósofa norte-americana em comento (apud CORDEIRO, 2012, p. 125) alocava as oportunidades para satisfação sexual e a capacidade de se mover de um lugar para outro no segundo item, acima referido, qual seja a *bodily health*.

Como quarto item do rol em análise, há os sentidos, a imaginação e o pensamento (NUSSBAUM, 2011, p. 35), os quais estão relacionados com o direito fundamental à educação, bem como ao direito à liberdade de expressão política, artística e religiosa. Em complemento, a autora norte-americana ainda menciona, sobre essa capacidade básica, a possibilidade de utilizar a imaginação e o pensamento para a prática de experimentos e para a produção de obras religiosas, literárias, musicais, dentre outras.

De mais a mais, as emoções e a razão prática são inseridas no referido rol por Nussbaum (2008, p. 377-378), a qual enuncia a necessidade de que a pessoa humana possa desenvolver-se no âmbito das emoções, com a proteção, ainda, da liberdade de consciência e de pensamento religioso.

Com o argumento de que levar uma vida lastreada na dignidade da pessoa humana impõe um nível mínimo desse conjunto de capacidades básicas¹⁴⁹, Martha Nussbaum (2011, p. 34) também menciona a capacidade da afiliação, que se refere a dois aspectos. Num primeiro plano, a afiliação impõe a possibilidade de conviver com outras pessoas, bem como de interagir com elas, o que se aproxima às liberdades de reunião e de expressão política.

¹⁴⁹ O que se extrai das obras de Martha Nussbaum consultadas neste texto.

Numa segunda referência, a autora trata da vedação à discriminação por razão de etnia, sexo, orientação sexual, raça, casta, religião ou nacionalidade.

Há, ainda, na obra da apontada filósofa (NUSSBAUM, 2011, p. 34), expressa referência às capacidades de relacionar-se, de maneira harmoniosa, com outras espécies, bem como de desfrutar de atividades esportivas, divertidas e recreativas.

E, por último, como derradeiro item no rol das capacidades básicas, a referida autora (2008, p. 378) aduz acerca do direito à participação na vida política e a proteção à liberdade de expressão e de associação. Ainda, a autora salienta o direito à propriedade, máxime em condições de igualdade com as demais pessoas, além do direito ao trabalho com dignidade.

Assim, uma vida digna deve contemplar todos os meios necessários a permitir que toda e qualquer pessoa, no seio da comunidade em que estejam inseridas, detenham tais capacidades, a fim de que realizem, se desejarem, as funcionalidades correspondentes (CORDEIRO, 2012, p. 125).

Desta feita, para Nussbaum, além de capacidades atinentes à caracterização biológica do ser humano, há outras capacidades essenciais para uma vida plena, tais como a razão e a sociabilidade, pois uma vida sem tais atributos não seria uma vida verdadeiramente humana (BILCHITZ, 2007, p. 13-14).

De tais elementos arrolados por Martha Nussbaum, extrai-se (apud VIZARD, 2006, p. 241) o argumento de que a humanidade está sob a obrigação coletiva de encontrar maneiras de viver e cooperar para que todos os seres humanos sejam dotados de uma vida decente, o que impõe, de maneira inarredável, a necessidade de combater a pobreza.

Acerca da pobreza, Nussbaum (2011, p. 143-144), após várias referências à obra de Amartya Sen, afirma que supõe uma série heterogênea de perda de oportunidades, constituindo a renda como um mero meio para obter um fim, sendo este as capacidades. Nesse sentido, a destacada autora, acompanhando a argumentação de Sen, entende que a pobreza deve ser vislumbrada como uma falta de capacidades, não se reduzindo, tão somente, à mera escassez de recursos.

Desta feita, Martha (apud ST CLAIR, p. 61-62), que arrola inúmeros direitos fundamentais como capacidades básicas, defende a necessidade de despender uma quantidade superior de recursos com os mais vulneráveis e desfavorecidos, sem prejuízo, ainda, da criação de programas oficiais, tudo a assegurar uma transição para a capacidade

plena.

Na sua militância em prol dos direitos fundamentais, Nussbaum (2011, p. 166-168) tem argumentado em prol da conexão entre a lista de capacidades básicas com o rol de direitos fundamentais descritos nas Constituições pátrias¹⁵⁰. Em consequência, se uma dada capacidade básica está inserida na lista dos direitos fundamentais, a autora sustenta que incumbe ao Estado o dever de proteção e de garantia por intermédio das leis e das políticas públicas, sob pena de configurar-se um Governo injusto.

Por força disso, Nussbaum fornece subsídios sólidos para uma compreensão multidimensional de pobreza, quando, ainda, argumenta que a finalidade última do desenvolvimento consiste em possibilitar que as pessoas detenham uma vida plena e criativa, que esteja em consonância com a dignidade da pessoa humana (2011, p. 185-186), portanto, distante da condição de pobreza.

2.3.3 – Os estudos realizados por João Carlos Loureiro sobre a pobreza

A partir de análises multidisciplinares, o professor João Loureiro, que compõe o quadro de docentes da Faculdade de Direito de Coimbra, é autor de importantes estudos acerca da pobreza, dos quais parte será abordada a seguir.

Dessa maneira, Loureiro (2012, p. 399) pontua que a pobreza atualmente é compreendida em termos multidimensionais, não se limitando a uma mera carência de recursos econômicos, até mesmo porque é reconhecida a insuficiência da pobreza monetária ou econômica¹⁵¹. Desta feita, o jurista português mantém-se próximo da teoria das capacidades/potencialidades desenvolvida por Amartya Sen (2012, p. 199)¹⁵².

Com a profundidade necessária ao tema, João Loureiro (2012, p. 182-183) aduz que, na hipótese da pobreza, o rosto do pobre impõe uma resposta concreta e pessoal, a qual se distingue da mera retórica do político, sendo a pobreza, ainda, considerada um desgosto para a Europa, visto que se apresenta como um extenso problema de exclusão que tende a se

¹⁵⁰ Nesse mesmo sentido, a autora norte-americana aduz que, na hipótese de inexistir uma Constituição formal, tal conexão das capacidades básicas dar-se-ia com os princípios constitucionais não escritos.

¹⁵¹ Vide Loureiro (2012, p. 192) e (2014, p. 94)

¹⁵² Na obra de João Carlos Loureiro, há referências, ainda, a Adela Cortina, a Martha Nussbaum, a Polly Vizard, dentre vários outros.

agravar nos instantes de crise.

Além de distinguir a pobreza da exclusão social (2014, p. 107-108), compreendendo-a, ainda, como uma hipótese de desigualdade extrema (2012, p. 197), o publicista lusitano aponta uma trilogia da pobreza¹⁵³. Nesse sentido, a trilogia compreende o sofrer a pobreza, o escolher a pobreza, além do responder a pobreza. Num primeiro aspecto, a pobreza surge como uma privação, da qual decorrem a dor e o sofrimento, os quais são capazes de abreviar a existência. Outrossim, o referido autor aponta uma outra pobreza, qual seja a escolhida, que deriva da rejeição do modelo dominante lastreado no capitalismo consumista, a qual é compreendida como uma virtude pessoal, onde se privilegia o ser sobre o ter. Como exemplos dessa pobreza escolhida, o jurista aponta Cristo e São Francisco de Assis.

Já quanto a resposta à pobreza, Loureiro (2012, p. 197) aduz como uma matéria a ser pautada no âmbito dos direitos humanos e fundamentais, sob uma ótica internormativa e interconstitucional.

E tal resposta faz-se necessária, visto que a pobreza, segundo o autor (2012, p. 409), além de geralmente submeter os indivíduos à humilhação, viola a sua dignidade se acaso não forem garantidos os recursos necessários a assegurar o mínimo para uma existência condigna. Assim sendo, a privação dos recursos necessários para um nível de vida suficiente redundaria na violação da dignidade da pessoa humana, a qual é princípio fundante¹⁵⁴.

Nesse sentido, como partidário da teoria das capacidades de Amartya Sen, João Carlos Loureiro acaba por se vincular à noção da pobreza como uma privação de capacidades. Em consequência disso, o autor português (2012, p. 403) faz referência ao direito constitucional da pobreza, o qual seria um conjunto de direitos e deveres constitucionais que permitem responder aos desafios da pobreza, quer a um nível reativo, quer preventivo.

Para Loureiro, esse direito constitucional da pobreza apresenta-se multinível¹⁵⁵, bem como aberto ao plano da internormatividade (2012, p. 403-404), tudo a assegurar uma resposta efetiva à pobreza. O constitucionalismo multinível compreende os âmbitos

¹⁵³ Cf. Loureiro (2012, p. 197-198).

¹⁵⁴ Na obra de João Carlos Loureiro, por exemplo (2010, p. 192-200), a defesa da dignidade da pessoa humana como princípio fundante é recorrente, segundo já mencionado neste texto.

¹⁵⁵ Para o professor de Coimbra (2012, p. 403), o aspecto multinível dá-se sem qualquer prejuízo de, no âmbito da repartição de competências, a primeira responsabilidade pertencer ao Estado nacional.

nacional, comunitário e global, no qual se relacionam as Constituições nacionais com a Constituição comunitária e, de igual maneira, com uma Constituição global (2010, p. 65), reconhecendo-se, assim, a internormatividade entre a Constituição e as fontes internacionais.

No âmbito do referido direito constitucional da pobreza, onde importa ir além de um constitucionalismo de mínimos¹⁵⁶, o autor em destaque (2014, p. 648-649), apesar de reconhecer a necessidade de uma humildade constitucional¹⁵⁷, assevera a necessidade de garantir que as pessoas não sofrerão a humilhação e a angústia de permanecerem expostas à fome e ao abandono, na eventualidade de não conseguirem assegurar, por via dos seus rendimentos pessoais ou familiares, a existência plena, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana.

Nesse diapasão, o acesso a um conjunto de bens fundamentais não pode estar adstrito, tão somente, à capacidade de pagamento do preço ou do mérito, mas da necessidade, incumbindo ao Estado, seja prestador ou garantidor, assegurar as condições materiais para uma vida condigna (LOUREIRO, 2012, p. 405-406).

Ademais, numa de suas análises sobre a pobreza, o professor de Coimbra (2012, p. 407), após arrazoar que tal situação, máxime em condições extremas, que se compreende como privação ou insuficiente acesso a bens fundamentais, configura uma ameaça frontal à vida, invoca o conceito de bioconstituição¹⁵⁸. Nesse sentido, segundo o referido autor, a bioconstituição é compreendida como o conjunto de normas, tanto princípios, quanto regras, formal ou materialmente constitucionais, que têm como objeto omissões ou ações, estatais ou privadas, que alcançam a tutela da vida, da identidade e da integridade pessoais, bem como da saúde do ser humano.

Assim, sem prejuízo das regras constitucionais aplicáveis à solução da pobreza, Loureiro invoca (2012, p. 408-415), como componentes da bioconstituição, o princípio da dignidade da pessoa humana, na categoria fundante, bem como outros princípios, quais sejam a inviolabilidade da vida humana, a autonomia, a integridade, a não comercialização

¹⁵⁶ Cf. Loureiro (2014, p. 645), o qual, apesar de refutar um constitucionalismo de mínimos, não defende a adoção do panconstitucionalismo, que está expresso em leituras neoconstitucionais traduzidas num hiperativismo judicial (2014, p. 646-649), segundo vislumbrado em parte da jurisprudência brasileira.

¹⁵⁷ A mencionada humildade constitucional é proposta pelo autor em comento contra a noção da constituição dirigente enquanto um programa, sendo, assim, no seu entendimento, uma exigência dos tempos atuais.

¹⁵⁸ O conceito de bioconstituição resta apresentado por João Carlos Loureiro (2009, p. 167-168) para tratar das questões bioéticas decorrentes do desenvolvimento da biomedicina. Destarte, para o autor, a bioconstituição está relacionada com a questão da pobreza, visto que esta atenta contra a vida, a saúde, a integridade física, dentre outros.

do corpo humano, a igualdade, a familiaridade, a prevenção e a precaução, a cooperação e a sustentabilidade.

Desta feita, num direito constitucional multinível, tais princípios devem ser utilizados num âmbito internormativo juntamente com as fontes internacionais disponíveis, aplicados com vista à erradicação da pobreza, assim compreendida no âmbito de sua multidimensionalidade.

A partir, portanto, de uma sólida metodologia, o jurista português em destaque, como partidário da teoria das capacidades de Amartya Sen, constrói, no âmbito da ciência do direito, uma argumentação inclusiva e pautada nos direitos fundamentais, que fornece subsídios à composição de estratégias que visem a eliminação da pobreza.

2.3.4 – As lições de Alfredo Bruto da Costa

Com destacada militância junto ao tema da pobreza, Alfredo Bruto da Costa, em artigos e obras, tece contributos consolidados quanto a sua compreensão multidimensional, bem como acerca de estratégias para a sua erradicação.

Baseado em análises pormenorizadas sobre a pobreza em Portugal¹⁵⁹, Bruto da Costa (1999, p. 12) aduz ser necessária, para uma correta compreensão da pobreza, separá-la do meio não pobre àquela pobreza existente em meio todo ele pobre, assim, portanto, contextualizando-a. Nesse sentido, para o referido autor, a pobreza na Europa, inclusive em Portugal, por se dar num contexto não pobre, possui os instrumentos para a sua solução à disposição, sendo que, ao contrário, em parte dos países, por exemplo, do Terceiro Mundo, a situação exige a obtenção de instrumentos externos para a erradicação da pobreza¹⁶⁰.

A partir, portanto, dessa necessária contextualização, o autor português (1999, p. 16-17) esclarece que, uma das maneiras de definir a pobreza, é compreender que o pobre é alguém destituído de todas as formas de poder. Assim, no entendimento de que todos, salvo aqueles que se encontram numa situação de pobreza, possuem algum poder, seja econômico,

¹⁵⁹ Alfredo Bruto da Costa, nas obras que serão referenciadas neste texto, ocupa-se reiteradamente em mencionar e detalhar a pobreza em Portugal.

¹⁶⁰ Acompanhando tal entendimento, Sonia Rocha (2006, p. 10) sustenta que as diferenças entre os países impõem a adoção de compreensões de pobreza que levem em conta suas especificidades.

político, social ou cultural, o pobre não detém, nem mesmo, poder para reivindicar os seus direitos básicos¹⁶¹.

Nessa tentativa de definir a pobreza, Bruto da Costa (2010, p. 14), após repelir a sua limitação à subsistência, considera que, além de se tratar de uma situação existencial, a pobreza também acaba por alcançar aspectos materiais, sociais, culturais e espirituais¹⁶², proporcionando-lhe uma percepção ampla.

De mais a mais, o académico lusitano (BRUTO DA COSTA, 1999, p. 20-21) afirma que a pobreza, nessa abordagem ampla, deve ser considerada como uma exclusão dos chamados sistemas sociais básicos, tais como o sistema educativo, o mercado de trabalho, de bens e de serviços, além da segurança social e do sistema jurídico, a considerar, ainda, todo o conjunto de instituições que compõem a sociedade¹⁶³.

Portanto, numa perspectiva multidimensional¹⁶⁴, Alfredo Bruto da Costa (1999, p. 24) salienta que os efeitos da pobreza impõem a redução da capacidade humana, sendo que, inclusive, quanto mais tempo perdura a situação de pobreza de um indivíduo, mais persiste a redução de seu nível de aspiração pessoal, o qual permanece cultural e psicologicamente marcado, bem como humanamente reduzido.

Por assim ser, o referido autor acaba por concluir que a pobreza é uma situação de privação por falta de recursos¹⁶⁵, da qual decorre uma situação de exclusão que repercute em várias dimensões da vida (2011, p. 31 e 55).

Assim, a pobreza, que impõe uma privação e exclusão decorrentes da falta de recursos, não se restringe a uma escassez de renda, mas em inúmeros domínios da vida, o que redundará numa abordagem multidimensional perpetrada pelo autor.

Com tal perspectiva, Bruto da Costa (1999, p. 290) arguiu que a pobreza é um problema social, económico e cultural. Social, em razão de suas causas estarem inseridas no

¹⁶¹ Com fundamento nessas considerações, Bruto da Costa (1999, p. 16-17) arguiu que a erradicação da pobreza implica no empoderamento (empowerment) do pobre.

¹⁶² Vide também Bruto da Costa (2011, p. 22).

¹⁶³ De maneira mais aprofundada sobre a sociedade como um conjunto de sistemas sociais, vide Bruto da Costa e outros (2011, p. 69-71).

¹⁶⁴ Nessa multidimensionalidade, Bruto da Costa considera uma dimensão espacial da pobreza, pois há regiões onde a pobreza é generalizada, a exigir um projeto de desenvolvimento local (1999, p. 21-22); bem como que a pobreza repercute em vários aspectos fundamentais da existência, tais como condições de vida, poder, participação social, cidadania, como seja, em inúmeras dimensões (2011, p. 55).

¹⁶⁵ Para o autor (2010, p. 16), os recursos podem restringir-se aos rendimentos monetários ou alcançarem recursos de outras espécies, tais como os rendimentos não monetários, os ativos, os laços sociais, as capacidades (no aspecto proporcionado por Amartya Sen), as formas de poder, dentre outros.

modo como a sociedade está organizada e funciona, cuja solução impõe mudanças sociais. Económico, em razão de estar intimamente relacionada com a redistribuição, inclusive com a repartição primária dos rendimentos. Cultural, em razão das noções de propriedade, de posse e de lucro dominantes numa sociedade atomizada¹⁶⁶, bem como por força da percepção majoritária que se tenha das causas da pobreza.

Em complemento, o académico lusitano considera a pobreza um problema político (1999, p. 290), posto que decorre de níveis reduzidos de educação e qualificação profissional, bem como de salários e pensões insuficientes, além de se mostrar, ainda, heterogênea¹⁶⁷.

Com fundamento em tais argumentações, Bruto da Costa (2010, p. 16-17) arrazoa que o combate à pobreza deve ser necessariamente multidimensional, como o é a pobreza, não se restringindo às políticas sociais.

Em meio a inúmeras teses sobre o tema, o mencionado autor (et al, 2011, p. 196), que lecionou na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, sustenta que a pobreza é uma situação de negação da liberdade, posto que aqueles que se encontram na condição de pobres não detêm as condições necessárias ao exercício da liberdade, tais como o pão, o vestuário, a casa, dentre outros, do que se menciona a indivisibilidade dos direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais.

E dentre várias proposituras à erradicação da pobreza, o referido pesquisador (et al, 2011, p. 197-198) aduz que, além das medidas redistributivas¹⁶⁸, a estratégia central deve-se ocupar de uma repartição primária dos rendimentos, da propriedade e do poder.

Com tais considerações, a obra de Alfredo Bruto da Costa torna-se necessária, assim como a produção de João Carlos Loureiro, Martha Nussbaum e Amartya Sen, para uma reflexão apurada sobre os aspectos principais da pobreza e acerca das melhores ações visando a sua eliminação.

¹⁶⁶ Termo empregado pelo autor (1999, p. 11).

¹⁶⁷ Para Alfredo Bruto da Costa (1999, p. 290), persistem diversas formas de pobreza, a alcançar os mais variados grupos vulneráveis, tais como os idosos, as famílias monoparentais, as minorias étnico-culturais, as populações rurais, dentre outros.

¹⁶⁸ Na obra de Alfredo Bruto da Costa, é constante a tese de que as medidas redistributivas podem reduzir a pobreza, mas não a eliminar.

III – A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA PELA VIA DA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

No âmbito de um Estado lastreado no princípio da dignidade da pessoa humana, o qual impõe o reconhecimento do direito à autodeterminação da pessoa e ao livre desenvolvimento da personalidade, tem-se que a sua atuação visando a erradicação da pobreza, assim compreendida em termos multidimensionais, torna-se prioritária¹⁶⁹.

Em razão da dignidade da pessoa humana garantir a capacitação do indivíduo para ser sujeito, incumbe ao Estado, como detentor de uma responsabilidade primária, mas sem prejuízo da cooperação dos agentes privados, assegurar que toda e qualquer pessoa exerça plenamente suas aptidões e potencialidades no âmbito de suas escolhas, mediante o combate persistente da pobreza.

Nesse sentido, haverá violação da dignidade da pessoa humana, portanto afronta ao princípio basilar do Estado, sempre que o indivíduo se encontrar numa situação incompatível com a condição inerente de um ser humano, portanto impossibilitado de desenvolver-se plenamente em razão dos sofrimentos e limitações próprios da situação de pobreza.

Desta feita, sem prejuízo de uma intervenção nos âmbitos global e regional, incumbe ao Estado, nos níveis nacional e local, agir para a erradicação da pobreza abordando-a de modo multidimensional¹⁷⁰, até mesmo porque, no bojo de um Estado fundado pela dignidade da pessoa humana, em especial num Estado qualificado como social, tal comportamento proativo apresenta-se como finalidade constitucional¹⁷¹.

Nas literaturas jurídica e econômica, há inúmeras proposições estratégicas para a eliminação da pobreza, as quais perpassam por alterações macroeconômicas¹⁷², por auxílios das nações ricas aos países pobres¹⁷³, bem como por mudanças comportamentais globais¹⁷⁴,

¹⁶⁹ Inclusive, a autora Ana Luísa Fernandes (2013, p. 206-207) argui que a prioridade política é sempre o respeito pela dignidade da pessoa humana, e não o equilíbrio das contas públicas, o que evidencia o combate à pobreza como um imperativo estatal, em regime de urgência, pois somente com a sua erradicação ter-se-á a possibilidade de efetivação dos direitos fundamentais.

¹⁷⁰ Nesse sentido, vide Alfredo Bruto da Costa (2010, p. 7-17).

¹⁷¹ Essa assertiva já foi analisada neste texto, no item 1.2.2, quando houve a escolha de duas Constituições, quais sejam a portuguesa e a brasileira, para análise da erradicação da pobreza como finalidade constitucional.

¹⁷² Vide Alfredo Bruto da Costa et al (2011, p. 197), Lucy Williams (2010, p. 37-39) e Ana Luísa Fernandes (2013, p. 206).

¹⁷³ Vide Thomas Pogge (2007, p. 15-30).

¹⁷⁴ Vide Jeffrey Sachs (2005, p. 307 e 411-414).

dentre outras teses. No entanto, no bojo de um direito constitucional multinível¹⁷⁵, a erradicação da pobreza é prioridade estatal, embora também uma prioridade comunitária, sendo, assim, uma forma de assegurar o cumprimento efetivo dos direitos humanos¹⁷⁶.

Ante a condição inerente à pobreza, marcada por privações e humilhações, o Estado, em razão de um dever de proteção especial dos pobres, permanece vinculado a assegurar um núcleo básico dos direitos sociais em seu favor, seja como prestador, seja como garantidor, o que exige ainda a participação ativa da sociedade civil e de outros agentes privados, conforme será explicitado nos tópicos a seguir.

A partir, portanto, dos contributos mais recentes da doutrina, é possível vislumbrar um Estado social intermediado pela sociedade, o qual, apesar da escassez de recursos, não pode se afastar da responsabilidade prioritária e constitucional de erradicar a pobreza, com a possibilidade efetiva de assegurar a todos uma vida minimamente condigna, pois, conforme enunciado por Martha Nussbaum (2011, p. 185), são as pessoas o mais importante, o que, de fato, importa.

3.1 - A proteção especial aos pobres

Na vigência de um Estado social, que possui como princípio fundante a dignidade da pessoa humana, onde permeia o direito ao mínimo para uma existência condigna, ressaí uma proteção especial em benefício das pessoas em situação de pobreza, posto que estas detêm uma fragilidade socioeconômica que acaba por repercutir numa condição de vulnerabilidade, ora mais intensa, ora menos gravosa.

Com a perspectiva de que a pobreza consiste numa privação de capacidades, não se restringindo apenas ao critério da renda¹⁷⁷, vislumbra-se que tal condição redundará em mortes prematuras, em analfabetismos persistentes, em subnutrição significativa (SEN, 1999, pos. 456 e 467 de 7275), além de outras circunstâncias indicativas da situação degradante e vexatória imposta pela pobreza.

Assim, os reflexos provenientes da privação de capacidades, que compõe o estado

¹⁷⁵ Expressão já mencionada neste texto, a qual é extraída da obra de João Carlos Loureiro (2012, p. 403).

¹⁷⁶ Cf. Arjun Sengupta (2007, p. 325), para quem a erradicação da pobreza é uma forma de assegurar a efetivação dos direitos humanos.

¹⁷⁷ Cf. exposto no capítulo anterior deste texto.

de pobreza, violam frontalmente o direito ao mínimo para uma existência condigna, posto que todo e qualquer indivíduo que sofra as humilhações decorrentes da sua condição de pobre não detém o mínimo necessário para uma vida coadunada com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A partir do advento da compreensão da pobreza num aspecto multidimensional, e considerando as falhas de capacidades presentes nas pessoas inseridas no estado de pobreza, resta evidente o conflito desta condição com o direito a uma existência condigna, o que acaba por impor uma necessária proteção especial aos pobres.

Por força disso, e no intuito de assegurar uma vida digna àqueles que se encontram no estado de pobreza, tanto as políticas públicas¹⁷⁸, quanto a atuação comunitária devem proporcionar prioridade à eliminação da privação de capacidades, numa verdadeira discriminação positiva¹⁷⁹, a permitir que os pobres detenham condições mínimas a exercer a capacidade de ser sujeito. Se aqueles em situação de pobreza estão numa condição de vulnerabilidade socioeconômica, portanto desprovidos de uma vida digna, nada mais coadunado com o Estado social vigente do que uma proteção especial imposta ao Estado, com os contributos da sociedade, em favor daqueles.

Há, assim, a necessidade premente de uma atenção especial às pessoas em situação de pobreza, a fim de que estejam habilitadas para o livre desenvolvimento de sua personalidade e para a autodeterminação, não se tratando apenas de uma questão de justiça social, mas de uma imposição constitucional decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana e do direito ao mínimo para uma existência condigna.

Nesse sentido, inclusive, Martha Nussbaum (apud ST CLAIR, 2010, p. 61) sustenta a necessidade de se despender mais recursos em favor dos mais vulneráveis e desfavorecidos. Numa diferenciação justificada, os pobres, justamente por serem mais vulneráveis e desfavorecidos, merecem uma atuação prioritária e especial tanto do Estado, quanto da sociedade, numa atuação conjugada que objetive a implementação dos direitos sociais em seu favor. Sem prejuízo da noção de universalidade que recai sobre os direitos

¹⁷⁸ O economista Amartya Sen sustenta a prioridade estatal na eliminação da privação de capacidades (1999, pos. 2713 de 7275).

¹⁷⁹ Apesar de admitir discriminações positivas ou diferenciações, João Carlos Loureiro (2014, p. 1871-1872) considera que o Estado social não é apenas um Estado para os pobres. De fato, o Estado é para todos, independentemente de classe social, origem ou outros critérios distintivos, mas deve priorizar, ao menos na sua configuração atual de Estado social, a erradicação da pobreza mediante a implementação de uma proteção especial aos pobres.

sociais, sustenta-se uma diferenciação positiva na sua prestação em favor das pessoas que se encontram em situação de pobreza.

A privação das capacidades exige a adoção diferenciada de políticas públicas protetivas direcionadas às pessoas e aos grupos marginalizados e economicamente excluídos, o que impõe um gerenciamento estatal (KRELL, 2002, p. 34), cuja implementação deve, e não apenas pode, ser realizada em parceria com a sociedade civil. Por óbvio, essa prática diferenciada e discriminatória não se apresenta contrária ao ordenamento constitucional vigente num Estado social, mas, em sentido distinto, está referendada pelos princípios estruturantes e fundante que o lastreiam.

A proteção especial que alcança todos que se encontram privados de suas capacidades, máxime os que estão inseridos nas situações graves de pobreza, somente se efetivará mediante a redistribuição dos custos sociais, os quais são essenciais para a implementação e execução de atuações compensatórias e corretivas que visem a erradicação da pobreza, seja esta persistente ou não.

Tais custos sociais, segundo assevera o cientista político brasileiro Sérgio Henrique Abranches (1987, p. 20), impõem esforços fiscais adicionais, a realocação de recursos públicos e o redirecionamento de incentivos e vantagens a segmentos do setor privado, o que se justifica ante a prioridade estatal e comunitária imposta à erradicação da pobreza no âmbito do Estado social.

Se às pessoas em situação de pobreza é concedida uma proteção especial fundamentada constitucionalmente, restam justificáveis os mencionados custos sociais, até mesmo porque a erradicação da pobreza não se trata de um ato de caridade, mas sim de uma finalidade constitucional prioritária, a qual é essencial e indispensável para a implementação da dignidade da pessoa humana.

Incumbe, de modo inarredável, ao Estado social o controle dos riscos decorrentes da pobreza, incluindo a implementação, como prestador ou como garantidor, de políticas públicas voltadas à sua erradicação, no intuito de restituir uma condição mínima de satisfação das necessidades pessoais.

Essa garantia, na lição de João Carlos Loureiro (2010, p. 73-77), afasta do âmbito de cobertura do Estado social tanto o liberalismo, quanto o neoliberalismo, estando em causa o acesso a bens básicos ou fundamentais, os quais não estão dependentes da capacidade econômica de seus destinatários, mas da necessidade. Nesse turno, os indivíduos e grupos

em situação de pobreza podem não deter o mérito eventualmente exigido e não possuem a capacidade de pagamento imposta, sendo que, no entanto, pela evidente necessidade que os alcança, têm assegurado juridicamente o acesso a um conjunto de bens essenciais¹⁸⁰, até mesmo porque são merecedores de uma proteção especial.

3.1.1 – A repercussão da proteção especial aos pobres no desenvolvimento de suas capacidades

Uma vez incidente o direito ao mínimo para uma existência condigna, do qual se extrai a garantia de que seja assegurado positivamente este mínimo a todos, deverá o Estado, como detentor de uma responsabilidade primária, adotar políticas públicas que visem o desenvolvimento das capacidades das pessoas em situação de pobreza.

Como já referido, o autor Vieira de Andrade (2015, p. 32-33) salienta que decorre, a partir da garantia do mínimo existencial, uma imposição ao Estado atinente ao dever de realizar um combate efetivo à pobreza por intermédio de políticas públicas adequadas¹⁸¹. Esse mínimo, ao contrário do que a terminologia possa indicar, não deve ser o mínimo dos mínimos, não estando restrito à mera sobrevivência física, mas sim ao desenvolvimento das capacidades das pessoas em situação de pobreza.

Nesse sentido, inclusive, inspirado no já mencionado precedente do Tribunal Constitucional Federal alemão¹⁸², evidente que deve ser assegurada, na atuação estratégica destinada à erradicação da pobreza, numa implementação do mínimo para uma existência condigna, a possibilidade de participação na vida social, cultural e política, sendo, assim, o mínimo existencial um conceito sociocultural.

¹⁸⁰ Sobre essa assertiva, o publicista português José Carlos Vieira de Andrade (2015, p. 34) sustenta uma concepção dos direitos sociais a prestações como direitos de carência, ou seja, de todos os que precisam, quando precisam e na medida em que precisam, o que, na opinião acertada do autor, vai ao encontro da matriz do sistema dos direitos fundamentais, qual seja a proteção da dignidade humana das pessoas em todas as situações de vulnerabilidade.

¹⁸¹ Cf. será melhor detalhado mais à frente, essa atuação do Estado não exige que detenha o monopólio das prestações, as quais podem se dar mediante contribuições do terceiro setor e de outras instituições sociais, ainda que a responsabilidade primária permaneça com o Estado.

¹⁸² Precedente já mencionado e comentado anteriormente neste texto, qual seja o julgado *BVerfG*, 1 BvL 1/09 de 9.2.2010, onde foi apreciado o denominado caso Hartz IV.

A proteção especial que alcança todos em situação de pobreza acaba, então, a impor que se supere a proposta de um constitucionalismo de mínimos¹⁸³, restando preservada a garantia de que aqueles tenham assegurado o desenvolvimento de suas capacidades, tudo a permitir que detenham, ao menos, a possibilidade de participar da vida social, política e comunitária ativamente.

Como o mínimo para uma existência condigna possui um alcance superior à mera existência física, todos que detenham a condição de pobreza são abrangidos por uma proteção especial que vai além das necessidades puramente biológicas, incluindo suas necessidades sociais. Em razão disso, ressaí a garantia de que as pessoas não sofrerão o constrangimento e a humilhação de permanecerem desprovidas de alimentos, bem como de oportunidades sociais.

Prioritariamente, extrai-se do ordenamento constitucional fundado pela dignidade da pessoa humana, que todos os indivíduos em situação de pobreza serão destinatários de atuações estatais e comunitárias que assegurem condições de existência física e de pleno desenvolvimento de suas capacidades. Todo o sofrimento decorrente da pobreza, que impõe condições degradantes que levam à desumanização, é atentatório à impositiva proteção especial que recai sobre os pobres, quando desprovidos do mínimo para uma vida digna, bem como do desenvolvimento de suas capacidades.

Nesse sentido, João Carlos Loureiro (2014, p. 649) verbera ser necessário garantir que as pessoas não sofrerão a humilhação e a angústia de permanecerem expostas à fome e ao abandono, na hipótese de não conseguirem assegurar, com seus rendimentos, a sua existência e a dos seus familiares. Tal garantia acaba por fundamentar, de igual maneira, a proteção especial que alcança os pobres, e que impõe juridicamente o desenvolvimento de suas capacidades a partir de políticas públicas dotadas de eficácia e adequação.

A proteção especial dirigida aos pobres, que estabelece uma prioridade efetiva à eliminação da privação de capacidades, dá-se mediante a criação de oportunidades sociais, as quais possibilitam uma coexistência digna e uma melhor qualidade de vida. Com a expansão dos serviços e bens sociais essenciais, dentre os quais os serviços e bens de saúde, de educação e de seguridade social, tem-se uma melhora direta da qualidade de vida, o que influencia tanto nas habilidades produtivas das pessoas, quanto no desenvolvimento de suas

¹⁸³ O jurista de Coimbra João Carlos Loureiro (2014, p. 645) emprega essa expressão a afastar uma leitura sobrevivencialista do mínimo para uma existência condigna.

capacidades (SEN, 1999, pos. 2769 de 7275).

Perante uma compreensão multidimensional da pobreza, a privação de capacidades envolve variadas restrições que podem consistir na ausência de renda monetária suficiente para a obtenção de bens e serviços pretendidos, na ausência de capacidade física para o desenvolvimento de certas atividades, no fato de não ter acesso aos serviços de saúde e de educação e de não deter livre acesso à troca de bens e serviços, sem prejuízo, ainda, da ausência de respeito aos direitos civis e políticos, dentre outras circunstâncias (SOUZA, 2011, p. 181).

Sob o ângulo, portanto, da privação de capacidades, a pobreza, que não se restringe à simples carência de renda monetária, deve ser combatida a partir da implementação e gestão de políticas públicas sociais, executadas diretamente pelo Estado ou pela comunidade, sem prejuízo, ainda, do aprimoramento de programas assistenciais. Sendo a pobreza um fenômeno multidimensional, a implementação do direito ao mínimo para uma existência condigna também deve envolver múltiplas dimensões.

Nessa estratégia multidimensional de erradicação da pobreza, o desenvolvimento das capacidades das pessoas pobres perpassa tanto por programas assistenciais, quanto por políticas sociais que assegurem bens e serviços essenciais¹⁸⁴. Até mesmo porque não há qualquer dúvida de que passar fome, dormir ao relento, não conseguir emprego (BARROSO, 2000, p. 296), não frequentar a escola, não ter acesso a medicamentos básicos ou, até mesmo, ao saneamento básico, são situações ofensivas à dignidade humana e que violam o direito ao mínimo para uma existência condigna.

Em razão do mínimo existencial ser um conceito sociocultural não restrito à mera sobrevivência física, mas que alcança o desenvolvimento das capacidades, esse deve ser o limite extremo de toda e qualquer atuação que vise a erradicação da pobreza. Num Estado lastreado na dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento de quem se encontra numa condição de pobreza deve ser a prioridade máxima¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Para o pesquisador brasileiro Sérgio Henrique Abranches (1987, p. 21), a erradicação da pobreza e a redistribuição de renda são faces distintas, ainda que se apresentem interdependentes, da política social.

¹⁸⁵ O publicista José Carlos Vieira de Andrade (2015, p. 32) leciona que a garantia do mínimo para uma existência condigna representa um limite extremo, abaixo do qual haverá um déficit inconstitucional de proteção. Nesse sentido, o mínimo existencial, sendo um conceito evolutivo e sociocultural, impõe a garantia de que os pobres detenham uma proteção especial, a qual alcança o desenvolvimento de suas capacidades, tudo a permitir o pleno desenvolvimento de suas aptidões.

3.2 – A atuação vinculada do Estado em prol das pessoas em situação de pobreza

Como já ressaltado anteriormente, no âmbito do Estado fundado na dignidade da pessoa humana, onde a pobreza, compreendida como uma privação de capacidades, afronta o direito ao mínimo para uma existência condigna, tem-se a vinculação do ente estatal a atuar, de maneira diferenciada e discriminatória, em prol dos pobres.

Sem prejuízo da participação ativa da sociedade na luta contra a pobreza¹⁸⁶, incumbe ao Estado agir com o objetivo de prover formas de acesso e mobilidade no intuito de permitir mudanças nas condições sociais de vida da população despossuída (ABRANCHES, 1987, p. 29)¹⁸⁷. Esse comportamento dinâmico do Estado¹⁸⁸ deve centrar-se no desenvolvimento das capacidades a garantir que as pessoas na condição de pobreza detenham condições mínimas de superação e de desenvolvimento¹⁸⁹.

Com a preocupação de evitar a figura, inviável em razão de que todos os direitos possuem custos¹⁹⁰, do Estado providência, incumbe ao ente estatal, no exercício de sua responsabilidade primária, atuar em benefício das pessoas em situação de pobreza, assegurando-lhes condições de possibilidade de realização da pessoa humana e desenvolvendo suas capacidades.

Nesse sentido, a ocupação do Estado em prol das pessoas em condição de pobreza deve ser assegurar um núcleo essencial dos direitos sociais, assim compreendidos como

¹⁸⁶ No sentido de que o Estado não detém o monopólio das prestações sociais, vide João Carlos Loureiro (2014, p. 1872) e Alma Rosa Cruz Zamorano (2003, 984), o que será aprofundado adiante neste texto.

¹⁸⁷ A presente referência bibliográfica, central na literatura social e política brasileira, sustenta que o Estado deve agir seja pela via dos sintomas e das terapias pertinentes, seja sobre a pobreza estrutural, seja sobre a pobreza conjuntural.

¹⁸⁸ Sobre a atuação do Estado, o jurista João Carlos Loureiro, na sua destacada obra *Adeus ao Estado social* (2010, p. 11-32), aduz que os sofrimentos provocados pela pobreza e pela privação não se resolvem com uma deserção do Estado, embora a solução também não esteja em colocar no Estado toda a esperança e a expectativa. Nesse mesmo sentido, o referido autor português refuta a figura do Estado providência, o qual, na sua compreensão, é uma leitura patológica do Estado social. Para o referido professor de Coimbra, o Estado deve assegurar uma vida digna aos cidadãos, sendo, no entanto, equivocado esperar que proscra o sofrimento e a dor da existência ou as remedeie pela via prestacional.

¹⁸⁹ Para João Carlos Loureiro (2010, p. 48-49), numa análise constitucional portuguesa, o Estado social persiste como princípio estruturante da ordem jurídico-constitucional, sendo que a Constituição continua a incorporar uma ideia de democracia econômica, social e cultural, não sob a noção de uma obesidade estatal (Estado providência), mas, também, sem reduzir o Estado a uma magreza doentia, assim indiferente ao sofrimento e à dor dos homens (o que se daria em nome de um pragmatismo econômico). Essa análise, embora centrada no contexto constitucional português, também pode ser ampliada à realidade brasileira, até mesmo em razão da configuração jurídico-constitucional vigente no Brasil.

¹⁹⁰ Vide Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (1999).

fundamentais para uma existência condigna¹⁹¹. Na implementação dos direitos fundamentais, principalmente aqueles efetivados mediante prestações, o objetivo prioritário devem ser os pobres e, em consequência, a concretização do núcleo essencial dos direitos sociais inerentes a uma vida com dignidade.

Sendo a solidariedade um dos princípios regentes do Estado social, bem como estruturante do direito ao mínimo para uma existência condigna¹⁹², tem-se, segundo Vieira de Andrade (2006, p. 139), no contexto atual, um novo conceito de igualdade e de universalidade dos direitos sociais, como direitos daqueles que se encontram numa situação de vulnerabilidade, tais como as pessoas na condição de pobreza.

Por assim ser, há a imperiosidade de que o Estado identifique as situações de pobreza e assegure, ao menos, o núcleo essencial dos direitos sociais aos pobres, seja na condição de prestador, seja como garantidor. Se as pessoas na condição de pobreza são aquelas que se encontram abrangidas por uma avançada vulnerabilidade, em graus variáveis, qualificada pela privação de suas capacidades, devem, por certo, serem destinatárias preferenciais da proteção estatal centrada na implementação dos direitos sociais.

Para o já mencionado administrativista Vieira de Andrade (2015, p. 34), tais situações de carência justificam benefícios especiais e permitem graduações tanto na qualidade, quanto na intensidade das prestações sociais e das eventuais contribuições dos beneficiários. Quanto mais intenso o grau de vulnerabilidade que submete o indivíduo aos sofrimentos e às angústias inerentes à pobreza, mais amplas devem ser as prestações sociais, e menores ou, até mesmo, inexistentes as eventuais contribuições/coparticipações dos indivíduos, tudo a objetivar o fornecimento e a disponibilização do núcleo essencial dos direitos sociais àqueles.

O Estado, portanto, está vinculado a assegurar em benefício dos pobres, numa escala de graduações a depender da condição de vulnerabilidade da pessoa, ao menos o núcleo essencial dos direitos sociais¹⁹³, o qual é composto pelos bens fundamentais para o desenvolvimento das capacidades humanas, sendo ainda tais bens essenciais a atenuar as

¹⁹¹ Vide João Carlos Loureiro (2014, p. 93-94), para quem, segundo já mencionado, o acesso a tais bens deve fundar-se num critério de necessidade imposto pelo Estado social vigente.

¹⁹² Cf. demonstrado no primeiro capítulo deste texto.

¹⁹³ Para José E. Faria (apud SARLET, 2015, p. 291), os direitos sociais não configuram um direito de igualdade, sendo, sim, um direito das preferências e das desigualdades, persistindo, portanto, um direito discriminatório com propósitos compensatórios.

desigualdades existentes na sociedade.

Mesmo em tempos de crise, sem se aproximar da inviável figura do Estado providência, nem de um hiperativo ativismo judicial¹⁹⁴, por serem os direitos sociais instrumentos de emancipação da pessoa, em conexão, inclusive, com a dignidade da pessoa humana¹⁹⁵, ressaltou o dever jurídico-constitucional do Estado em assegurar o núcleo essencial daqueles direitos às pessoas pobres, até mesmo porque imaginar um Estado abaixo desse nível será permitir que o dever jurídico de erradicar a pobreza, imposto tanto pela ordem jurídico-constitucional regente do Estado social, quanto pelas normas internacionais de proteção dos direitos humanos, nunca se implemente.

Esse núcleo dos direitos sociais deve abranger o essencial para uma vida com dignidade, cujo conteúdo variará a partir dos contextos social, econômico, cultural e político predominantes.

Por força do princípio da solidariedade que incide sobre o ente estatal e a sociedade, toda a comunidade política deve atender às necessidades dos membros conforme estes compreendam tais necessidades, sendo os bens sociais distribuídos na proporção da necessidade (WALZER, 2003, p. 112). Persistem, portanto, deveres especiais junto aos pobres, dos quais decorre a obrigação de satisfazer suas necessidades mediante prestações sociais nucleares.

Os serviços sociais básicos, que estão adstritos às necessidades sociais essenciais, devem ser assegurados pelo Estado, em parceria com a comunidade, aos pobres, visto que as pessoas em situação de pobreza permanecem numa condição de vulnerabilidade não detendo recursos para adquiri-los junto à iniciativa privada, serviços, ainda, que estão relacionados intimamente com a garantia do mínimo para uma existência condigna.

A pobreza, que representa um tipo de exílio econômico (WALZER, 2003, p. 381), impõe que o Estado assegure uma dimensão mínima prestacional, a qual acaba por vinculá-lo, sob pena de se mostrar ineficiente o seu combate e a sua prevenção, o que contraria mandamentos expressos contidos no direito positivo constitucional e internacional.

¹⁹⁴ Até mesmo porque segundo vários autores, tais como José Joaquim Gomes Canotilho (2010, p. 34-35) e João Carlos Loureiro (2014, p. 640-641), a solução para a implementação dos direitos sociais não passa pelo ativismo judicial.

¹⁹⁵ Vide, para um aprofundamento, Presno Linera e Wolfgang Sarlet (apud Manuel Carrasco Durán, 2013, p. 436), os quais desenvolvem um estudo avançado sobre o tema, partindo da premissa de que os direitos sociais são instrumentos de emancipação da pessoa.

3.2.1 – Uma dimensão prestacional mínima àqueles em situação de pobreza

Em razão do Estado, conforme acima indicado, encontrar-se vinculado a agir em benefício das pessoas em condição de pobreza, sendo detentor, portanto, da responsabilidade de assegurar o núcleo essencial dos direitos sociais a tais indivíduos, evidente que há a necessidade de, ao menos, tentar delimitar qual dimensão prestacional mínima deve ser compreendida em benefício de quem se encontra em situações de necessidade ou de vulnerabilidade inerentes à pobreza.

Sob o manto das concepções tradicionais de pobreza, limitadas à escassez de renda, ressaí a compreensão de que a dimensão mínima vinculante do Estado está restrita aos programas assistenciais de distribuição de renda¹⁹⁶, sobre os quais recaem variados estudos e análises que apontam a sua importância para a redução da pobreza¹⁹⁷, inclusive, de acordo com Daniel Clegg (2016, p. 82-100), em momentos de crise econômica.

Nos referidos programas assistenciais, sejam seletivos¹⁹⁸, sejam universais¹⁹⁹, há, como principal objetivo, possibilitar que todos detenham uma renda mínima para o acesso aos bens essenciais para uma vida com dignidade. Nesse sentido, ao menos o necessário para a sobrevivência biológica é disponibilizado pelo Estado a assegurar que a fome e a desnutrição não permaneçam. Ainda que persistam argumentos contrários à universalização de tais programas, há autores que sustentam, tais como Miguel Carbonell (2011, p. 255-256),

¹⁹⁶ Segundo o cientista social brasileiro André Portela Souza (2011, p. 167), são programas assistenciais de distribuição de renda as transferências de renda em que o beneficiário recebe um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo. No Brasil, são exemplos o benefício de prestação continuada (previsto nos artigos 20 a 21-A da Lei Orgânica da Assistência Social, qual seja a Lei Federal n. 8.742/93), o benefício da aposentadoria rural (regulamentado pelas Leis Federais ns. 8.212/81 e 8.213/91) e o bolsa família (criado pela Lei Federal n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004). Já em Portugal, um exemplo notável será o rendimento social de inserção (RSI), criado pela Lei n. 13 de 21 de maio de 2003.

¹⁹⁷ Vide Alfredo Bruto da Costa et al (2011) e André Portela Souza (2011).

¹⁹⁸ A seletividade visa a solução de déficits relacionados com a insuficiência de renda, a abarcar, portanto, todos que estejam abaixo de um limite de renda estabelecido legalmente. Desta feita, geralmente, as prestações sociais não contributivas dependem da verificação de requisitos relativos a recursos, sem rendimentos ou patrimônios, próprios ou do grupo familiar.

¹⁹⁹ Nessa sistemática alternativa, o Estado paga um benefício de renda mínima a todos os cidadãos, independentemente do seu rendimento e do seu patrimônio, sem qualquer contrapartida e condições, bem como sem prazo (FERRY, 1995, p. 63-81). No Brasil, existiu uma proposta legislativa (PLS n. 80 de 1991), o que pode ser consultado no sítio virtual do Senado brasileiro, de autoria original de Eduardo Matarazzo Suplicy, político e economista, que apesar de aprovada no Senado, foi arquivada na Câmara dos Deputados (como PL n. 7430/2006) com o fundamento da inadequação financeira e orçamentária. Sobre esse modelo, João Carlos Loureiro (2014, p. 116) aduz que se evitaria o caráter estigmatizante e humilhante que acarretariam aos pobres as medidas de avaliação de recursos, com a economia, ainda, dos custos resultantes da efetivação e do controle da ajuda social.

a existência de recursos econômicos para tanto, a depender, tão somente, de uma decisão política a sua implementação em benefício de todos.

A resolução da falta ou insuficiência de recursos é indispensável para a erradicação da pobreza, pois auxilia a pessoa a deter meios de suprir suas carências mais básicas, tais como comida, abrigo e vestuário. Entretanto, conforme esclarece o autor Alfredo Bruto da Costa (2011, p. 26), se as medidas destinadas aos pobres limitarem-se a tratar da privação, esses permanecerão indefinidamente dependentes de tais auxílios, sejam públicos ou privados²⁰⁰.

Nesse campo, com base no aspecto multidimensional da pobreza, Amartya Sen (1999, pos. 1779 e 1790 de 7275) aduz que as transferências de renda não podem ser a motivação suprema de políticas de erradicação à pobreza, devendo haver prestações sociais que objetivem o aumento das capacidades humanas. Em razão disso, a dimensão prestacional mínima vinculante do Estado junto às pessoas em situação de pobreza, além de não se restringir aos programas de transferência de renda, impõe comportamentos ativos relacionados com a saúde e a educação básicas, atinentes, ainda, a programas de incentivo ao emprego, além de políticas de moradia popular, de acesso à justiça, de profusão da cultura e do lazer, o que se demonstra essencial e básico para o exercício pleno da cidadania e para a inclusão do indivíduo e dos grupos familiares na sociedade²⁰¹.

Desta feita, sem prejuízo da manutenção das políticas públicas de transferência de renda, as quais se darão em caráter seletivo ou universal, o Estado, auxiliado por agentes privados, deverá implementar aos necessitados, quais sejam aqueles privados de suas capacidades, os direitos sociais fundamentais a uma vida digna na medida e na proporção das necessidades de cada um.

Nesse diapasão, o Estado, como prestador ou garantidor, está juridicamente vinculado a disponibilizar às pessoas em situação de pobreza ações e serviços suficientes a uma vida com dignidade e a oportunizar o desenvolvimento de suas capacidades no que se

²⁰⁰ Michael Walzer, após afirmar que caridade privada gera dependência pessoal de um lado e arrogância do outro, aponta que os programas públicos também não produzem, por si sós, independência, pois os pobres continuam condescendentes, ao passo que os funcionários públicos assumem uma postura de arrogância (2003, p. 123-124).

²⁰¹ Nesse sentido, Alfredo Bruto da Costa et al (2011, p. 67-68) aduzem que o acesso aos sistemas geradores de rendimento representa um dos fatores de inclusão social, havendo, ainda, outras relações com o sistema educativo e de saúde, bem como o emprego, a habitação, os serviços de apoio social, a justiça, a cultura e o lazer, a informação e o conhecimento, todos com importância para a inclusão na sociedade.

refere às necessidades básicas de habitação, de saúde, de educação, de segurança, de trabalho e, também, de subsistência²⁰².

Nessa perspectiva da capacidade, a proteção que reveste as pessoas pobres no Estado social contemporâneo visa alcançar um padrão de vida adequado à sobrevivência e ao desenvolvimento, o que inclui uma nutrição adequada, o fornecimento de água potável e a prestação de saneamento básico, sem prejuízo, ainda, do acesso aos serviços básicos de saúde, de educação e de moradia, o que deve ser assegurado às pessoas em situação de pobreza numa discriminação positiva.

Daí que, apesar da influência do contexto local na construção dessa dimensão prestacional mínima, resta evidente que o Estado está vinculado, de maneira prioritária, no atual estágio de sua qualificação como social, a disponibilizar aos pobres, na condição de pessoas em situação de vulnerabilidade e de necessidade, o essencial para uma existência condigna, o que não se restringe à renda e à sobrevivência biológica.

Sob a vigência constitucional da solidariedade²⁰³, que abrange o Estado e os agentes não estatais com vista à erradicação da pobreza, deve-se pretender uma igualdade social correlacionada com a vigência de um Estado social. Em razão disso, uma pretensa dimensão prestacional mínima vinculante não deve se restringir aos níveis mínimos dos direitos sociais àqueles em situação de pobreza.

No bojo de uma universalidade na necessidade, que concede a garantia de prestações sociais aos pobres, há de se assegurar uma quantidade adequada, superior ao mínimo²⁰⁴, dos direitos sociais aos cidadãos necessitados, a permitir, assim, que detenham condições para o pleno desenvolvimento de suas aptidões.

Limitar a proteção social destinada às pessoas em condição de pobreza a uma proteção mínima, prática reputada como míope por Didier Fouarge (2004, p. 41), é atentar à igualdade social objetivada no âmbito do Estado social, impedindo, assim, que as pessoas detenham condições de superar as dificuldades da pobreza. Somente com a disponibilização satisfatória dos direitos sociais essenciais pelo Estado, na condição de garantidor ou de

²⁰² Vide Frank Michelman (2009, p. 47-48), que arrola vários compromissos constitucionais para 2020, para quem a efetivação de tais compromissos exige uma ação governamental complexa e coordenada a partir de impostos, transferências, subsídios e instrumentos que alcancem os mercados, as indústrias, as famílias, o sistema monetário, os comércios interno e externo, bem como a saúde e a educação.

²⁰³ Cf. Vieira de Andrade (2006, p. 141), a solidariedade é a recuperação da fraternidade subvertida.

²⁰⁴ Nesse sentido, vide Martha Nussbaum (2011, p. 63-64).

prestador, estar-se-á possibilitando que os desempregados, os deficientes, os idosos, dentre outros indivíduos ou grupos, possam vencer a pobreza e a exclusão social²⁰⁵.

Assim, a dimensão mínima de ações e serviços devidos pelo Estado em benefício das pessoas pobres ultrapassa a necessária assistência social, coadunando-se com níveis adequados dos direitos sociais àquelas, o que possibilita eficazmente a erradicação da pobreza, a qual depende do desenvolvimento das capacidades humanas e se extrai como mandamento decorrente do direito positivo atual, seja a nível constitucional-nacional, seja a nível internacional.

3.3 - A expansão da educação e dos serviços de saúde básica como instrumento de combate à pobreza

Com o reconhecimento de que o Estado, seja na condição de garantidor ou de prestador, está vinculado a uma dimensão mínima em favor das pessoas em situação de pobreza, há a compreensão de que persiste uma pluralidade de direitos sociais essenciais ao pleno desenvolvimento de suas capacidades a ser disponibilizada mediante políticas públicas. Sem prejuízo desse conjunto de políticas públicas que contribuem eficazmente para a erradicação da pobreza, não são poucos os autores que defendem, para o conseguimento desse objetivo, a necessária e prioritária expansão da educação e dos serviços de saúde básica.

Apesar dos custos de todo e qualquer direito social, e sem ignorar a realidade franca da escassez de recursos²⁰⁶, a ampliação das ações e serviços de educação e de saúde básica é essencial para a eliminação da pobreza, posto que necessários e prioritários ao desenvolvimento de uma pessoa, o que merece ser tratado como estratégia central destinada à emancipação capacitante dos indivíduos e grupos pobres. Sobre isso, Amartya Sen (1999, pos. 201-214 e 920-955 de 7275) aduz que, apesar do baixo nível de renda da população pobre, a qualidade de vida destes indivíduos e grupos pode ser ampliada mediante um programa adequado de serviços sociais lastreado na rápida expansão da educação e dos

²⁰⁵ Num aprofundamento sobre o tema, vide Didier Fouarge (2004, p. 41-43).

²⁰⁶ Cf. João Carlos Loureiro (2014, p. 630), o qual afirma a necessidade de repensar os direitos sociais no quadro de uma dogmática da escassez.

serviços de saúde, até mesmo porque o que as pessoas conseguem positivamente realizar depende não só das oportunidades econômicas, mas essencialmente das condições habilitadoras como uma boa saúde e a educação básica²⁰⁷.

Dada a fundamentalidade nuclear desses direitos sociais para o desenvolvimento humano, quanto mais inclusivo for o alcance da educação e dos serviços públicos de saúde, maior será a probabilidade de que a população despossuída supere a sua condição de pobreza²⁰⁸.

O sistema educativo deve ser prioritário em prol dos pobres, pois é a maneira legítima mais eficaz de libertá-los da reprodução intergeracional da pobreza, pois os baixos níveis de escolaridade conduzem os indivíduos a situações profissionais menos favoráveis que impõem uma maior vulnerabilidade. Desta feita, conforme pontua Alfredo Bruto da Costa et al (2011, p. 187), há uma forte relação entre o nível de escolaridade e a idade precoce de início do trabalho, sendo que aquele nível é tanto mais baixo quanto mais cedo o indivíduo adentra no mercado de trabalho, persistindo, assim, um círculo vicioso, no qual o pobre tem baixo nível de educação por ser pobre e é pobre por ter níveis baixos de escolaridade.

Surge desse círculo vicioso a hipótese da pobreza persistente, que permeia inúmeras gerações, sendo transmitida de ascendentes a descendentes como se fosse uma espécie de pena impessoal a ser cumprida pelo referido grupo familiar. E a eliminação desse contexto penalizador passa necessariamente pela forte expansão de ações e serviços de educação gratuita e de qualidade em prol dos mais pobres, principalmente dos mais jovens.

Já a saúde, por estar intimamente relacionada com a tutela da vida, a qual é essencial para que o indivíduo possa, bem nutrido e saudável, desenvolver-se plenamente como sujeito dotado de aptidões, bem como usufruir de uma boa qualidade de vida, também merece rápida expansão, ao menos na assistência básica, junto aos mais necessitados. Para Alfredo Bruto da Costa et al (2011, p. 147), resta evidente uma relação entre a saúde e a pobreza, visto que os pobres possuem pouco ou nenhum acesso aos serviços de saúde, havendo, em consequência, uma relação sinérgica, no sentido de que não só a situação de pobreza afeta negativamente a relação com a saúde, como também que uma saúde deficitária pode influir negativamente na condição econômica do indivíduo.

²⁰⁷ Nesse sentido, Amartya Sen (1999, pos. 967-996 de 7275) apresenta aprofundado estudo sobre a expansão dos programas de custeio público na Grã-Bretanha, no período das guerras mundiais, em especial nas áreas de nutrição e manutenção de serviços de saúde, o que culminou na elevação da expectativa de vida da população.

²⁰⁸ Cf. Amartya Sen (1999, pos. 1755 de 7275).

Em razão, portanto, do caráter fundamental da educação e da saúde como instrumentos ensejadores do desenvolvimento da pessoa humana, inevitável que a expansão de suas ações e serviços resta indispensável para a erradicação da pobreza, até mesmo porque os seres humanos necessitam de conhecimento formal e qualificação, bem como de uma boa saúde para alcançarem o que pretendem e desenvolverem plenamente suas capacidades e aptidões.

3.3.1 – A expansão de ações e serviços de educação

A expansão de ações e serviços de educação em benefício da população pobre é apontada como instrumento que leva as pessoas a auferir rendas mais elevadas²⁰⁹, que rompe o círculo vicioso da transmissão intergeracional da pobreza através da melhoria da escolaridade dos mais jovens²¹⁰, além de impactar numa melhor qualidade de vida²¹¹, sendo uma das mais básicas oportunidades de combate à pobreza²¹². Outrossim, parte da doutrina sustenta que o acesso à educação básica compõe a garantia do mínimo existencial, especialmente na sua dimensão sociocultural²¹³. Para Martha Nussbaum (2011, p. 152-153), a educação é um elemento central no enfoque das capacidades, pois aqueles que recebem ações e serviços de educação possuem melhores opções de emprego, de participação política e de interação com outras pessoas.

Nesse sentido, a educação formal e gratuita assegura, principalmente aos mais jovens, através da melhora de seu nível de escolaridade, a possibilidade concreta de mobilidade social e de elevação, bem como de inserção no mercado de trabalho. Embora a pobreza seja um fenômeno demasiadamente complexo, até mesmo porque multidimensional, segundo afirma a pesquisadora brasileira Sonia Rocha (2006, p. 184) as evidências empíricas permitem correlacionar pobreza e baixo nível de escolaridade, sendo que, dentre a população mais pobre, predominam majoritariamente indivíduos com baixo nível de ensino.

²⁰⁹ Cf. Amartya Sen (1999, pos. 444 de 7275).

²¹⁰ Cf. Sonia Rocha (2006, p. 188).

²¹¹ Cf. Alma Rosa Cruz Zamorano (2003, p. 984).

²¹² Vide Debi S. Saini (2010, p. 243-244), que sustenta ser a disponibilidade de educação um dos fatores mais essenciais para a mitigação da pobreza, pois entende ser mais difícil para as pessoas iletradas compreenderem e preservarem os seus direitos basilares para o desenvolvimento humano em geral e em particular para o reforço do poder individual de combate à exploração.

²¹³ Vide, por exemplo, Sarlet (2015, p. 352) e Barcellos (2011, p. 313).

A expansão estatal ao acesso às ações e serviços de educação deve privilegiar não apenas a disponibilização de vagas em instituições de ensino, mas, principalmente com vista à erradicação da pobreza, a melhora da qualidade educacional (CAMINADA e GOUDSWAARD, 2010, p. 97) prestada aos mais pobres, inclusive com ações sociais que visem tutelar tais pessoas com o fito de mantê-las nas escolas, ao menos nos primeiros estágios da vida²¹⁴.

Assim, além de assegurar o acesso das crianças e jovens ao sistema escolar, deve ser disponibilizado pelo Estado e pela comunidade, sob pena de uma frágil expansão dos serviços de educação, as condições para o sucesso escolar daqueles e para sua manutenção na frequência educacional, tudo a permitir que os mais jovens se libertem da função de contribuir para o complemento do rendimento familiar e possam dedicar-se à obtenção de conhecimento e qualificação.

Além dos aspectos já mencionados, a educação²¹⁵ também se mostra importante por influir em todos os resultados do desenvolvimento humano²¹⁶, pois torna os educandos melhor qualificados para o desenvolvimento de suas aptidões, bem como a cuidar de suas higiênes pessoais e a utilizar os serviços sanitários, detendo, ainda, condições pessoais de proceder com um planejamento familiar adequado e de realizar as melhores opções para suas vidas²¹⁷.

Sendo, portanto, a educação o pressuposto básico para a participação ativa na vida social, cultural, política e econômica, possuindo caráter central para o desenvolvimento das capacidades humanas, evidente que uma estratégia concreta de erradicação da pobreza deve pautar-se na expansão de suas ações e serviços, principalmente em benefício das crianças e

²¹⁴ Isso se apresenta, pois de nada adianta disponibilizar vagas nas instituições gratuitas de ensino, sejam geridas por entes públicos ou por agentes privados, e não garantir que a evasão escolar dos mais pobres ocorra, máxime aquela que se dá visando o ingresso precoce e informal no mercado de trabalho. Além do implemento no número de vagas, com vista à universalização do acesso ao ensino, a estratégia expansionista da educação impõe o aprimoramento de sua qualidade e o emprego de ações destinadas ao combate e prevenção à evasão escolar da população mais pobre e mais jovem.

²¹⁵ Sem prejuízo do mencionado no texto, não há como negar que a educação é condição essencial para que o indivíduo possa exercer plenamente os direitos civis e políticos que detém, bem como, em especial, tirar proveito do direito à informação e do exercício dos direitos políticos, sejam estes ativos ou passivos. Nesse sentido, somente uma pessoa dotada de regular instrução poderá obter melhor consciência e compreensão sobre o funcionamento das instituições e melhor condição de participar ativamente da vida social e política local, inclusive com vista ao aprimoramento da democracia.

²¹⁶ Nesse sentido, Nussbaum (2011, p. 153-154) considera que a educação é a base para uma vida digna e tem como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa humana, sendo reconhecida como um elemento central para a dignidade, para a igualdade e para a oportunidade humana.

²¹⁷ Vide Alma Rosa Cruz Zamorano (2003, p. 983).

jovens.

3.3.2 – A expansão de ações e serviços de saúde

Sendo a implementação do direito à saúde uma condição para o desenvolvimento da pessoa humana (SEN, 1999, pos. 201-214 de 7275), inerente, ainda, ao mínimo para uma existência condigna²¹⁸, restando, por conseguinte, essencial para que o indivíduo possa deter condições de exercer plenamente suas aptidões, evidente que a expansão de suas ações e serviços deve ser uma estratégia central de erradicação da pobreza.

No combate à pobreza, tais ações e serviços de saúde devem compreender necessariamente o acesso à água potável e ao saneamento adequado, pois reduzem as enfermidades infecciosas e asseguram uma melhora do estado nutricional das crianças e jovens (ZAMORANO, 2003, p. 983), não se limitando apenas aos tratamentos e métodos curativos.

Evidente que, como se dá com todos os direitos prestacionais, a expansão de ações e serviços de saúde acaba por esbarrar em evidentes limitações²¹⁹, sendo a escassez de recursos a mais notável principalmente nos países pobres. No entanto, numa atuação prioritária voltada à erradicação da pobreza, que se dá como mandamento constitucional multinível, uma provisão básica de cuidados de saúde não pode ser denegada na vigência do Estado constitucional com a sua qualificação de social²²⁰. Ao menos no âmbito da atenção básica de saúde, compreendendo ações e medicamentos básicos e essenciais, bem como ações de medicina preventiva e de prevenção epidemiológica, além da priorização do atendimento materno-infantil e de serviços de saneamento e de fornecimento de água potável, incumbe ao Estado promover tais prestações aos necessitados²²¹, ainda que numa cooperação com entes privados.

A expansão de ações e serviços de saúde básica como estratégia para o combate à

²¹⁸ Cf. Barcellos (2011, p. 320), que faz referência tão somente à saúde básica.

²¹⁹ Para João Carlos Loureiro (2008, p. 58-60), há três limites fáticos a impossibilitar a implementação plena do direito à saúde, quais sejam a limitação de recursos, de órgãos e de tecnologias disponíveis.

²²⁰ Vide João Carlos Loureiro (2013, p. 123).

²²¹ Sobre esse tema, David Bilchitz (2007, p. 220-225) faz menção ao núcleo mínimo pragmático pertinente ao direito à saúde, o qual levará em consideração os custos para os serviços de saúde, a disponibilidade orçamentária, a disponibilidade de recursos, os cuidados mínimos de saúde e uma prestação mínima decente a todos.

pobreza é imprescindível para o pleno desenvolvimento das pessoas desprovidas de capacidades. Se não bastasse isso, incumbe à comunidade política garantir o acesso à saúde básica, vinculando-o não ao mérito ou à capacidade financeira, mas ao critério da necessidade.

Assim como se dá com as ações e serviços de educação, uma efetiva erradicação da pobreza impõe a expansão de investimentos na área da saúde, a qual interdepende de outros bens e direitos fundamentais, tais como a integridade física e psíquica, a vida, a alimentação, o trabalho, dentre outros.

3.4 – As vestes do Estado na erradicação da pobreza

A partir do mandamento constitucional multinível, que impõe a obrigatória erradicação da pobreza, bem como na vigência de uma socialidade imperativa, incumbe ao Estado a responsabilidade primária pela eliminação da pobreza, possuindo, assim, a incumbência de formular e implementar uma política de desenvolvimento, pois detém a autoridade para elaborar atos normativos, bem como para executar políticas públicas²²², sejam estas de cunho social ou não²²³.

Ainda que outros agentes e instituições possam contribuir decisivamente para o combate à pobreza, na vigência do Estado constitucional social fundado pela dignidade da pessoa humana ressaí a imputação de uma responsabilidade estatal no sentido de assegurar o mínimo para uma existência condigna aos necessitados e vulneráveis, sendo o Estado portador de autoridade para elaborar e executar políticas voltadas à população pobre.

Nos tempos atuais, essa responsabilidade do Estado, originariamente de prestação, tem cedido lugar a uma responsabilidade de garantia, com a participação cada vez mais ativa da comunidade e dos agentes privados na implementação dos direitos sociais, que se mostra pertinente nos tempos de escassez de recursos públicos²²⁴.

²²² Nesse sentido, vide Arjun Sengupta (2007, p. 340-341).

²²³ Cf. Amartya Sen (1999, pos. 408-419 de 7275), para quem a expansão das capacidades das pessoas a levar o tipo de vida que valorizam ocorre por intermédio das políticas públicas, ainda que a direção destas políticas possa ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo.

²²⁴ A professora e jurista de Coimbra Suzana Tavares da Silva (2014, p. 180), de maneira muito didática, traz uma questão a ser refletida, qual seja a incapacidade financeira do Estado Fiscal para sustentar o atual sistema legal que compõe o modelo de Estado social tradicionalmente defendido.

Sem prejuízo disso, há zonas de obrigatoriedade do Estado prestador, quando este permanece como autor de prestações sociais por determinação constitucional, o que se dá, por exemplo, na obrigatoriedade de um sistema de segurança social e de um sistema público de saúde (LOUREIRO, 2012, p. 206-207), conforme preconizado pelas normas constitucionais nacionais brasileira e portuguesa. Assim, por uma opção constitucional-nacional, quando o constituinte ditar que ao Estado incumbe uma dada prestação, máxime quando esta estiver compreendida na garantia do mínimo para uma existência condigna, ter-se-á a necessária manutenção do Estado como agente prestador, persistindo daí uma limitação ao Estado de garantia.

Nas matérias estabelecidas constitucionalmente como de prestação obrigatória pelo Estado, emana o seu dever de disponibilizá-las, o que se justifica em face do interesse público evidenciado. Na atuação voltada à erradicação da pobreza, incumbe ao Estado formular políticas setoriais para assegurar o acesso e a disponibilidade dos bens e serviços essenciais às pessoas pobres, os quais deverão ser prestados pelo ente estatal quando determinado constitucionalmente, sem prejuízo de serem complementados por agentes privados.

Por estar assegurado constitucionalmente às pessoas pobres a garantia do mínimo para uma existência condigna, os bens e serviços sociais que a compõem devem ser prestados pelo Estado, não havendo que se falar, no entanto, na existência de monopólio estatal, tudo numa concepção subsidiária e moderna do Estado social, o qual está sendo reformulado para atuar muito mais nos aspectos da regulação e da garantia. Nessa concepção solidarista, o Estado se ocupa da responsabilidade pelo funcionamento efetivo do sistema e pela garantia da possibilidade de condições de vida condignas a todas as pessoas²²⁵.

Com as novas vestes propostas ao Estado, pretende-se um novo enquadramento que garanta a socialidade a partir do direito e da regulação das atividades econômicas e econômico-sociais, colocando à prova a manutenção dessa socialidade na terceira via (TAVARES DA SILVA, 2014, p. 207). Nesse sentido, a manutenção do Estado prestador, na medida em que se apresenta essencial para o combate à pobreza, não impede que outras feições do Estado social se apresentem, tais como o Estado de ativação e o Estado de garantia.

No entanto, tais modelos contemporâneos de Estado, em países onde se impõe um

²²⁵ Vide José Carlos Vieira de Andrade (2015, p. 25).

cenário de pobreza extrema, dentre os quais parte das nações situadas na Ásia, na África e na América Central, ainda não são passíveis de implementação, o que impõe a manutenção integral do Estado prestador. Por certo, a moldagem do Estado nas suas facetas modernas exige um mínimo de organização social e econômica, bem como uma estruturação razoável do ente estatal, sem prejuízo, ainda, de uma superação dos estágios mais gravosos e generalizados da pobreza²²⁶.

3.4.1 – O Estado ativador ou de ativação e a erradicação da pobreza

Sem se afastar da responsabilidade primária do Estado acerca da tarefa de erradicação da pobreza, sendo esta compreendida na sua multidimensionalidade, necessário que haja um processo político de cooperação entre o Estado, as entidades públicas e os cidadãos²²⁷.

Por ser a pobreza um complexo fenômeno social e humano multidimensional, apenas o Estado, assim dotado de atributos compostos por autoridade e poder de gestão, poderá exercer a primária responsabilidade no intuito de combatê-la. Essa atuação, conforme já demonstrada, dar-se-á inclusive pela via prestacional, a qual se encontra vinculada aos ditames constitucionais vigentes, bem como, no âmbito de um Estado social, à dignidade da pessoa humana e ao mínimo para uma existência condigna.

No entanto, apesar da figura do Estado social prestador persistir acerca dos bens e serviços essenciais que compõem o mínimo para uma existência condigna, a alcançar, portanto, o núcleo básico para a superação da pobreza, indubitável que esse Estado social se assumira também com a feição de um Estado de ativação ou ativador²²⁸, o qual é indispensável para o alcance concreto de uma possibilidade erradicatória da pobreza.

O sem número de medidas sociais passivas (estruturadas em termos de senta-te e espera²²⁹, qual seja sit down and wait) destinadas à erradicação da pobreza, tais como as políticas assistenciais limitadas às transferências incondicionais de renda, ao longo do tempo

²²⁶ Vide Alfredo Bruto da Costa (1999, p. 12), já referido neste texto, para quem uma adequada análise da pobreza e, por certo, sua solução, impõem verificar tratar-se de um meio todo pobre (por exemplo, alguns países africanos e asiáticos) ou não pobre (por exemplo, Portugal e Brasil), sempre de maneira contextualizada.

²²⁷ Cf. Ana Raquel Gonçalves Moniz (2015, p. 79), a qual faz referência a esse processo político cooperacional.

²²⁸ Vide Pedro Costa Gonçalves (2013, p. 7-33).

²²⁹ Cf. Terry Carney apud João Carlos Loureiro (2010, p. 96).

obtiveram parca efetividade no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, servindo, na maioria das vezes, para a manutenção da condição de pobre.

No plano de um direito constitucional multinível, que imponha a criação das condições necessárias ao desenvolvimento das pessoas, evidente que as políticas públicas formuladas e executadas não podem ser destruidoras da autonomia dos destinatários, as quais induzam à passividade dos beneficiários. Em complemento, João Carlos Loureiro (2012, p. 411) sustenta que, até mesmo por força do princípio da autonomia, em termos (bio)constitucionais, as políticas desenvolvidas devem objetivar, não a manutenção da condição de pobres, mas a criação das condições necessárias ao seu desenvolvimento.

Nesse novo cenário do Estado ativador, Pedro Costa Gonçalves (2013, p. 7-33) assevera que o indivíduo deixa de ser o mero súdito do Estado-polícia, não sendo mais o cidadão socialmente descomprometido do Estado liberal e também não se apresenta mais como o simples utente dos serviços públicos do Estado social, assumindo, ao contrário, um novo papel de ator, que partilha com o Estado a missão de realizar o interesse público. O destinatário, portanto, da política pública de erradicação da pobreza, no bojo do Estado de ativação, assume a postura de cidadão comprometido, empenhado e socialmente responsável, qual seja um sujeito de um Estado ativador.

Ainda que autores como Lee e Koo (2016, p. 721) enunciem um possível aumento da pobreza a partir de uma atuação ativadora dentre a população com dificuldades de obter emprego, na roupagem do Estado de ativação as políticas públicas assumem sua ênfase nas medidas ativas, deixando, assim, de induzir à passividade dos beneficiários, com o enfraquecimento, portanto, do paternalismo estatal rotineiramente observado.

Tal Estado ativador, que não deixa de prestar serviços sociais em benefício das pessoas em situação de pobreza, atua também de maneira proativa a promover o pleno emprego e a qualificação das pessoas pobres, ainda que mediante o estabelecimento de políticas de renda mínima condicionais²³⁰, no intuito de assegurar o desenvolvimento de suas capacidades, podendo, segundo João Carlos Loureiro (2013, p. 115), o apoio social depender do cumprimento de um conjunto de obrigações por parte dos beneficiários. Nesse sentido, de acordo com a autora italiana Maria Conceita Ambra (2011, p. 295), tais medidas são implementadas a partir da valorização da capacidade do indivíduo.

Com essa ideia de ativação, surge como instrumento de combate à pobreza a

²³⁰ Cf. Daniel Clegg (2016, p. 78-82).

reinserção laboral, através de uma política prestacional condicionada ou incentivada, no entanto, à frequência de formação, tudo no intuito de assegurar o desenvolvimento da pessoa²³¹. Nesse sentido, enquanto o indivíduo, em situação de pobreza, permanece desempregado, passa a receber prestações estatais de transferência de renda, mas condicionadas ou incentivadas à frequência a cursos técnicos profissionalizantes que assegurem a sua capacitação.

Segundo a doutrina italiana de Annarita Fasano (2011, p. 168), tais políticas de ativação, destinadas ao combate ao desemprego, atuam com relação às habilidades do beneficiário, bem como no que se refere à sua motivação individual com vista à reinserção laboral. Sendo assim, ao contrário das medidas passivas, que impõem efeitos humilhantes e estigmatizantes aos pobres²³², nessa dimensão ativa própria de um Estado ativador, o indivíduo em situação de vulnerabilidade passa a exercer um encargo imposto como contraprestação ao benefício percebido periodicamente, o qual é apto a qualificá-lo, proporcionando assim o seu desenvolvimento para assegurar uma frutífera reinserção laboral²³³.

Além das estratégias já mencionadas, a doutrina aponta, no combate à pobreza, por força do Estado ativador, o aconselhamento e as tarefas de capacitação, que encarnam o espírito do que, na doutrina alemã, é indicada como uma “ajuda para a autoajuda” (LOUREIRO, 2012, p. 211). O Estado de ativação, inclusive, é marcado por essa ideia de ajudar aquele que se encontra numa situação de vulnerabilidade ou de necessidade a ter condições de se autoajudar, visando, assim, a melhoria das capacidades pessoais, a evitar, portanto, a armadilha de transformar os indivíduos em dependentes das ações e serviços sociais.

Em regra, o que se evita no Estado ativador é entregar passivamente o “peixe” ao cidadão, estando o peixe compreendido na prestação social, quando se busca, na verdade, a ensinar ativamente o indivíduo a “pescar” entregando-lhe condições para tanto, ainda que, durante um período mínimo, seja imperiosa a entrega da prestação condicionada a um incentivo ao desenvolvimento das capacidades na devida proporção da necessidade

²³¹ Vide João Carlos Loureiro (2012, p. 210), o qual faz referência a uma dimensão habilitante de *learnfare*.

²³² Vide Sandra Fredman (2012, p. 124-148), que suscita o caráter discriminatório sobre a pobreza decorrente de parte das medidas destinadas à sua erradicação.

²³³ Cf. João Carlos Loureiro (2012, p. 210), que aponta um conjunto de políticas de ativação social (*sociale activering*) ou laboral (*arbeidsactivering*), inseridas naquilo que a doutrina alemã classifica como promoção (*Förderung*), que pretendem contribuir para o combate à pobreza.

observada no caso concreto.

Se as prestações estatais insistentemente continuarem restritas às medidas passivas, como ordinariamente acontece, a pessoa pobre permanecerá, de maneira indefinida, dependente da ajuda que recebe, bem como numa condição de privação de capacidades. Lado outro, se o Estado proceder com a ajuda para a autoajuda, assegurar-se-á a possibilidade do beneficiário desenvolver suas capacidades e exercer plenamente a cidadania mediante a inclusão social. Segundo Soares Júnior (2004, p. 79), a ideia não é simplesmente a de dar assistência àqueles que necessitam, mas também a de fazer com que todos os cidadãos sejam capazes de conduzir seus próprios assuntos em um pé de igualdade social.

Nesse modelo do Estado social como Estado ativador, procura-se evitar, pela via das políticas públicas, a dependência e a passividade dos beneficiários, impedindo, assim, que estes sejam resumidos a uma condição humilhante de aparentes “coitados” e receptores tão somente “das sobras”. Para João Carlos Loureiro (2010, p. 96-97), a ativação desenvolve-se por intermédio de dois tipos ideais, quais sejam um pacote misto de incentivos e sanções orientados para o trabalho e um modelo universal de proteção social, no qual, objetivando a reinserção no mercado de trabalho, são privilegiadas as ofertas de qualificação em detrimento das sanções ou incentivos.

De outra banda, ainda que a reinserção laboral seja inarredável para o combate à pobreza, na compreensão da sua multidimensionalidade ressaí, como notório, que as medidas ativas provenientes do Estado ativador não devem se restringir apenas à reconquista ou conquista do emprego, mas sim ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas, pois somente com o fim da privação de capacidades dar-se-á a erradicação da condição de pessoa pobre²³⁴.

Segundo PANICAN e ANGELIN (2016, p. 255-257), os serviços de ativação não devem ser restringir ao combate ao desemprego, mas também assegurar ações e serviços sociais adequados e eficientes àqueles que se encontram em situação de pobreza. Desta feita, devem provir desse Estado de ativação políticas ensejadoras do pleno desenvolvimento da

²³⁴ Inclusive, há autores defendendo que as medidas ativas destinadas à reinserção laboral limitam-se, tão somente, a uma redução do desemprego, mas não evidencia a mesma eficácia no combate da pobreza, o que se denota, por exemplo, na lição de Taylor-Gooby, Gumy e Otto (2015, p. 83-104). A partir disso, não há que se refutar o modelo de um Estado ativo, mas apenas não o restringir às ações e serviços objetivadores da reinserção laboral, ampliando tais medidas, também, com vista ao pleno desenvolvimento das capacidades dos indivíduos.

pessoa humana, que estabeleçam condições aos beneficiários para o recebimento das prestações estatais numa postura comprometida e socialmente responsável, diferentemente do que se observa nas medidas sociais passivas, nas quais o destinatário limita-se a aguardar o que provém do Estado.

Para todo aquele que se filia à concepção de pobreza construída por Amartya Sen²³⁵, a noção do Estado ativador apresenta-se essencial ao desenvolvimento da pessoa humana, pois evita a ocorrência da dependência ao paternalismo estatal e impede o desvirtuamento para um inatingível Estado providência, além de assegurar condições para que o indivíduo possa exercer plenamente suas aptidões e desenvolver suas capacidades com autodeterminação e liberdade real. No entanto, tais medidas ativadoras devem levar em consideração as peculiaridades locais do mercado de trabalho, além do contexto daquela localidade (FASANO, 2011, p. 169-170), pois cada região detém as suas circunstâncias econômico-sociais, o que interfere na forma e na concepção do modelo de Estado ativador²³⁶.

3.4.1.1 – O Estado ativador, a erradicação da pobreza e o exemplo do programa bolsa família desenvolvido no Brasil

Na compreensão multidimensional da pobreza, assim apontada como uma privação de capacidades, o Estado ativador, no cumprimento da prioridade constitucional de erradicação da pobreza, deve-se ocupar, dentre outros instrumentos, com a implementação de estratégias que possam repercutir no desenvolvimento das pessoas pobres.

Com essa finalidade relevante de desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e objetivando a erradicação da pobreza, o programa condicional de transferência de renda

²³⁵ No item 2.3.1 deste texto, há uma abordagem acerca dos contributos do economista Amartya Sen sobre o tema da pobreza.

²³⁶ Nesse sentido, em países de pobreza extrema, onde a possibilidade de reinserção laboral evidencia-se remota ao menos no que se refere a uma parcela significativa da população, o modelo do Estado ativador certamente não se mostrará apto ao combate ao desemprego, não servindo para o referido contexto. Desta feita, para que o Estado atue como agente ativador, deve haver a possibilidade contextual de que as medidas ativas sejam frutíferas.

brasileiro, já mencionado neste texto²³⁷, qual seja o programa bolsa família²³⁸, surge como exemplo de medida ativa implementada por um Estado de ativação, inclusive com contribuições para a redução da pobreza e da intensidade da pobreza na população brasileira²³⁹.

No referido programa, toda transferência de renda é condicionada ao adimplemento de comportamentos familiares ensejadores do desenvolvimento das capacidades dos indivíduos que compõem o referido agrupamento familiar. Nesse sentido, a transferência de renda é condicional à frequência regular à escola das crianças e jovens de 6 (seis) a 17 (dezessete) anos de idade, bem como à realização de exames pré-natais e puerperais, ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, além da vacinação e da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de 7 (sete) anos de idade²⁴⁰.

Com tais condicionalidades, as transferências de renda somente ocorrem com a atuação ativa dos seus beneficiários, seja no sentido de inserir os filhos na escola e acompanhar suas frequências, seja no sentido de realizar visitas periódicas aos postos de saúde em benefício do grupo familiar, o que exige, portanto, o cumprimento de encargos pelos indivíduos como contraprestações indispensáveis aos benefícios disponibilizados pelo Estado. Na hipótese das condições legais serem inobservadas pelos beneficiários, até mesmo a suspensão da transferência de renda está prevista.

Tais encargos exigidos dos beneficiários das transferências periódicas de renda acabam por evitar a evasão escolar de crianças e jovens, pois é exigida a matrícula e

²³⁷ No item 1.3.2 deste texto, há informações acerca do funcionamento do programa bolsa família em vigência no Brasil.

²³⁸ Cf. notícia o sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro, o programa bolsa família, criado pela Lei Federal n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004, a qual é regulamentada pelo Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004, atende as famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, mediante inscrição no cadastro único para programas sociais do governo federal brasileiro, no qual se dá o pagamento de benefício de renda mínima condicionado à atualização de informações cadastrais, bem como ao cumprimento de compromissos pessoais e familiares nas áreas de educação básica e de atenção básica de saúde, além de nutrição infantil e medidas preventivas de saúde, tudo no âmbito do mínimo a uma existência condigna. Vide <<http://www.mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>, o qual foi objeto de reiterado acesso aos 08.abril.2017.

²³⁹ Vide André Portela Souza (2011, p. 175-176), para quem o bolsa família contribuiu com 15% (quinze por cento) do total da queda da incidência da extrema pobreza e 35% (trinta e cinco por cento) da redução do hiato da extrema pobreza no Brasil, quando, ainda, menciona que se alcançou, em cinco anos, a meta para redução da extrema pobreza no Brasil estabelecida pelos objetivos do milênio da ONU, que deveria ser alcançada em 25 (vinte e cinco) anos.

²⁴⁰ Cf. disciplinado no Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004, bem como previsto na Lei n. 10836 de 9 de janeiro de 2004, com informações extraídas, ainda, do sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro acima referido.

frequência nas instituições de ensino, bem como impedem que os mais jovens exerçam o acesso precoce ao mercado de trabalho, o que compõe o círculo vicioso da manutenção da pobreza. O pesquisador brasileiro André Portela Souza (2011, p. 177) cita inúmeros estudos censitários que apontam a menor evasão escolar dos beneficiários do bolsa família, bem como uma menor probabilidade de atraso no rendimento escolar.

Outrossim, como as transferências de renda também estão condicionadas a inúmeras intervenções que repercutem nas condições gerais de saúde e nutrição, principalmente das crianças e das gestantes, inquestionável que tanto o aumento de renda familiar via transferência, quanto a imposição das condicionalidades de visitas aos postos de saúde e vacinação regular melhoram os indicadores de saúde das crianças e jovens²⁴¹, exigindo dos adultos um comportamento ativo em prol das condições nutricionais e sanitárias da prole, a oportunizar, assim, uma melhor qualidade de vida, quando, ainda, deixam de figurar como meros agentes passivos de medidas sociais.

Desta feita, no cenário geral do Estado ativador, e não especificamente quanto ao programa bolsa família, seja com vista à reinserção laboral, seja na prestação dos serviços públicos, o destinatário das políticas acaba por partilhar com o Estado a missão de realizar o interesse público. Na atividade de erradicação da pobreza, o Estado, portanto, sem se afastar de sua responsabilidade constitucional, atua de modo a ativar a participação dos beneficiários a agirem, de maneira comprometida, no intuito de implementar o desenvolvimento de suas capacidades, bem como daqueles que compõem o seu grupo familiar.

O programa brasileiro bolsa família, justamente por adotar uma política de incentivo a convocar que o cidadão assuma uma postura ativa em prol do desenvolvimento das capacidades, figura como notável exemplo de um Estado ativador essencial para a erradicação da pobreza, bem como para o empowerment dos pobres²⁴².

3.4.1.2 – O Estado ativador e o discurso dos deveres na tarefa prioritária de

²⁴¹ Nesse sentido, André Portela Souza (2011, p. 178).

²⁴² Sobre o empowerment, vide Alfredo Bruto da Costa (1999, p. 16-17) e, de certa maneira, a filósofa norte-americana Martha Nussbaum (2011, p. 185-187), sendo que para esta última o essencial é que as pessoas vivam vidas plenas e criativas, de acordo com suas potencialidades, e formem uma existência significativa de acordo com a igualdade de dignidade humana entre todos os indivíduos, o que seria o empoderamento dos pobres, então destituídos de poder.

erradicação da pobreza

Conforme elucidado João Carlos Loureiro (2010, p. 96), acerca do Estado de ativação, no plano dogmático, um dos eixos espelha-se na revalorização do discurso dos deveres ao lado da ênfase costumeiramente concedida aos direitos.

Ainda que a erradicação da pobreza, como tarefa prioritária imposta constitucionalmente ao Estado e à comunidade, repercute na concessão de direitos fundamentais às pessoas pobres, a partir do reconhecimento de que o Estado ativador é essencial para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos²⁴³, torna-se relevante o discurso dos deveres.

Em decorrência de uma concepção ampla de deveres fundamentais, no plano da justiça geral, há as obrigações para com a comunidade política, o que se denomina como deveres fundamentais *stricto sensu*; bem como, no plano horizontal das relações intersubjetivas, quanto a justiça comutativa, há o devido entre as pessoas (LOUREIRO, 2006, p. 32).

Em consequência disso, as pessoas em situação de pobreza, até mesmo por serem destinatárias de direitos que compõem o mínimo para uma existência condigna, possuem também deveres fundamentais de contribuir para a comunidade política, bem como para o desenvolvimento de suas capacidades, o que repercutirá no combate à condição de pessoa pobre. O que se propõe, segundo Ana Raquel Gonçalves Moniz (2015, p. 82), é a superação da passividade e o incremento do ativismo dos cidadãos, dispostos a envolverem-se na vida comunitária, desenvolvendo capacidades e aproveitando as oportunidades para alcançarem suas realizações.

Numa proposta alternativa às medidas sociais passivas, a ênfase nas medidas ativas – que exigem o cumprimento de obrigações pelos beneficiários mediante a imposição ou o incentivo a condições às prestações – é estabelecida no discurso dos deveres fundamentais. Assim como o Estado é detentor de deveres fundamentais²⁴⁴, dentre os quais o de erradicação da pobreza, o qual também alcança a comunidade, também persistem aos destinatários das medidas sociais deveres pessoais de contribuir para a reinserção laboral e para a sua capacitação, bem como para o desenvolvimento de suas capacidades e, por vezes, dos

²⁴³ Cf. demonstrado nos itens acima deste texto.

²⁴⁴ No nível da justiça distributiva, segundo enuncia o autor de Coimbra, já mencionado, João Carlos Loureiro (2006, p. 32).

membros de seu grupo familiar, tudo a possibilitar o sucesso na tentativa de combater a pobreza.

Há, assim, não um abandono da ênfase nos direitos, os quais são essenciais para a erradicação da pobreza, mas sim a revalorização efetiva da ideia de deveres fundamentais a alcançar, além do Estado e da comunidade, os próprios destinatários das medidas sociais de combate à pobreza. Esse destaque ao discurso dos deveres possibilita que o Estado ativador seja implementado, aprimorado e ampliado com vista a que o beneficiário da prestação social assumira a postura de cidadão comprometido, empenhado e socialmente responsável. Conforme leciona Eberhard Eichenhofer (2015, p. 84-95 e 159), tal modelo de Estado não se apresenta neoliberal, mas, na verdade, baseado na integração de cada indivíduo na vida em sociedade, do que decorrem direitos, mas, também deveres, a impor, portanto, a autorresponsabilidade a todos.

Em razão da pobreza atingir, conforme preceitua Alfredo Bruto da Costa (1999, p. 290), o pobre nas suas aspirações, na sua capacidade de iniciativa, na sua autoestima e autoconfiança, na sua identidade social, no seu conformismo e fatalismo, resta imposta uma reabilitação psicológica e social. Essa reabilitação, muito mais do que com meras medidas sociais passivas, será oportunizada com a ativação estatal lastreada no discurso dos deveres, pois esta atuação pública impõe mudanças de atitudes daqueles que se encontram na condição de pobreza, embora assistindo-os na proporção de suas necessidades.

3.4.2 – O Estado de garantia

Uma outra veste estatal, que merece destaque nos tempos atuais, é a figura do Estado garantidor, no qual se denota a divisão de responsabilidades entre Estado e mercado, a importância do terceiro setor em várias áreas e o papel desempenhado pelas estruturas privadas e sociais (LOUREIRO, 2010, p. 98).

Sem negar por completo o Estado prestador, inclusive na sua faceta ativadora, o qual se apresenta essencial para o cumprimento da obrigação de garantir o mínimo para uma existência condigna, o fato de inexistir um monopólio estatal para as prestações sociais torna

possível o surgimento e a manutenção do Estado de garantia²⁴⁵.

Para JOHANSSON e PANICAN (2016, p. 2-8), mesmo reconhecendo a responsabilidade do Estado, para a solução das questões sociais mais complexas, dentre as quais a pobreza, há a necessidade imperiosa de um maior envolvimento da comunidade, seja pela via da contratualização, seja por intermédio de sua própria iniciativa, tudo margeado por relações e interações entre agentes públicos e privados. Inclusive, a atuação dos agentes privados não se restringe às medidas passivas, mas também às ações e aos serviços de ativação destinados ao combate da pobreza, o que já é observado em alguns modelos de Estados europeus vigentes (PANICAN e ANGELIN, 2016, p. 232-236).

A partir disso, esse Estado garantidor surge como uma consolidação do princípio da subsidiariedade, com a clara incidência, ainda, da fraternidade, ao menos numa concepção mais próxima de um Estado social e distante de uma compreensão neoliberal²⁴⁶, segundo será a seguir explicitado.

3.4.2.1 – O Estado de garantia e a fraternidade

Ainda que juridicamente persista a preferência de utilizar o vocábulo solidariedade²⁴⁷, a fraternidade permanece como valor oriundo da trilogia revolucionária tradicional que a une à liberdade e à igualdade, com o valor jurídico necessário²⁴⁸, sendo essencial a um Estado social em crise²⁴⁹.

A fraternidade²⁵⁰, após ser compreendida numa vocação universal²⁵¹ e prevista na

²⁴⁵ A partir do que se desenvolve, em consequência, o direito administrativo da regulação, cf. Suzana Tavares da Silva (2010, p. 43-44). Outrossim, Andreas Vosskuhle (2009, p. 209-2011) menciona o estabelecimento do direito administrativo de garantia.

²⁴⁶ Vide Loureiro (2010, p. 92-93), para quem o Estado garantidor, que surge como uma renovação do princípio da subsidiariedade, pode aparecer mais próximo da ideia de Estado social ou mais neoliberal, quando conclui que o Estado social e econômico garantidor é agora apresentado como a nova forma europeia de Estado.

²⁴⁷ Cf. mencionado, neste texto, no item 1.3.

²⁴⁸ Ainda que geralmente, mas nem sempre, expressa com o vocábulo dominante solidariedade, a fraternidade está prevista em vários textos constitucionais, dentre os quais a Constituição italiana (artigos 2.º e 119.º), a Constituição portuguesa (artigos 1.º, 63.º/5, 66.º/2/d e 71.º/2) e a Constituição brasileira (artigo 3.º/I).

²⁴⁹ Nesse sentido, vide Filippo Pizzolato (2012, p. 147).

²⁵⁰ Com a clareza e objetividade características, João Carlos Loureiro (2012, p. 189) ensina que, na cultura ocidental, a noção de fraternidade se filia tanto na matriz judaico-cristã, quanto no legado greco-romano, com traços, ainda, da Ilustração, quando, então, traz à colação o estoicismo e a tríade revolucionária francesa.

²⁵¹ Cf. lembra Felice Giuffrè (2007, p. 102), na visão revolucionária francesa, a fraternidade não era vislumbrada como um princípio jurídico, mas como uma virtude cívica, útil, portanto, ao esforço de

Declaração Universal dos Direitos do Homem como princípio e dever a pautar as relações interpessoais²⁵², origina deveres e obrigações de solidariedade, a partir do que uma pessoa presta auxílio a outras²⁵³.

Em decorrência dos deveres e obrigações provenientes da fraternidade, ressaí o reconhecimento da interdependência entre as pessoas, bem como a imposição para que todos contribuam para o bem-estar daqueles que se encontram numa situação de necessidade ou de vulnerabilidade²⁵⁴, a ensejar, portanto, compromissos jurídicos de todos – Estado e agentes privados - em prol da erradicação da pobreza²⁵⁵.

No combate e na prevenção da pobreza, segundo leciona João Carlos Loureiro (2012, p. 408), há uma mediação estatal da solidariedade, sem prejuízo do papel desempenhado pela sociedade civil, nomeadamente pelo terceiro setor. A solidariedade, que pode ser vislumbrada no sentido vertical ou paterno e no sentido horizontal ou fraterno²⁵⁶, não alcança apenas o Estado²⁵⁷, mas também a sociedade e os entes privados.

Sem prejuízo de uma solidariedade vertical, constituída pela intervenção pública, deve perdurar também, em prol da erradicação da pobreza, a solidariedade horizontal, sendo esta desempenhada pela comunidade e por agentes privados, quando, então, o Estado se restringe a agir como um garantidor, e não como um tradicional prestador.

Nesse ponto, a fraternidade impõe a participação dos agentes privados na atividade

consolidação da consciência popular do conceito de Nação. De outra banda, o jurista italiano Filippo Pizzolato (2012, p. 12-15), após concordar que a fraternidade, de origem iluminista, possui uma dimensão nacional, a unir os cidadãos franceses contra o despotismo e os privilégios do clero, enuncia o valor da fraternidade como uma vocação universal, a qual é lastreada na concepção judaico-cristã de que todos são filhos de Deus e na ideia iluminista de uma comum condição humana.

²⁵² Vide a Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu artigo 1.º, que assim enuncia “*Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.*” O texto da DUDH pode ser consultado no sítio virtual <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>, cujo acesso deu-se aos 05.abril. 2017.

²⁵³ Cf. Stefano Rossi (2013, p. 808).

²⁵⁴ Sobre esse aspecto, Olivier e Van Rensburg (2010, p. 214-215) tecem comentários sobre a ubuntu, qual seja um princípio de cuidar pelo bem-estar do outro, vigente na África do Sul, como um instrumento para a fraternidade, concentrando os esforços de redução da pobreza na edificação da solidariedade e da responsabilidade coletiva. Segundo os referidos autores, ubuntu significa que as pessoas são pessoas através das outras pessoas, onde, ainda, são reconhecidos os direitos e responsabilidades de cada indivíduo na promoção do bem-estar social e individual.

²⁵⁵ Vide Tom Campbell (2007, p. 67) que, ao invocar o caráter humanitário, afirma que todos possuem o dever de combater a pobreza, na proporção de sua capacidade.

²⁵⁶ Cf. Felice Giuffrè (2007, p. 110).

²⁵⁷ Vide Stefano Rossi (2013, p. 827), para quem a solidariedade vertical se concretiza a partir da intervenção pública e do Estado de bem-estar, enquanto a solidariedade fraterna impõe a atuação da sociedade no âmbito de um socorro mútuo, limitando-se o Estado a agir como um garante.

prioritária de erradicação da pobreza, visto que detentores de um dever de solidariedade, o que exige um modelo participativo, no qual o Estado detenha parcela das prestações, mas não em caráter monopolístico. Com base na fraternidade, tanto o Estado, quanto os particulares devem agir em benefício das pessoas em situação de pobreza, não devendo o ente estatal monopolizar as prestações sociais destinadas aos pobres, mas também não podendo se omitir para transferir à sociedade todo e qualquer encargo com vista ao combate da pobreza.

Conforme aponta Stefano Rossi (2013, p. 813), com a vigência da fraternidade, a titularidade de atuação na promoção do bem comum constitui uma organização policêntrica compreendida como o novo modelo denominado *welfare community*, onde persiste uma nova forma de relação a envolver o Estado, o cidadão e a comunidade, sendo que a participação desta última reside na sua capacidade de realizar a assistência ao próximo.

Nos casos de impossibilidade, insuficiência ou inadequação da responsabilidade própria²⁵⁸, condições estas geralmente observadas na situação de pobreza, tanto o Estado, quanto os agentes privados devem intervir. Essa intervenção faz-se imperiosa por força da fraternidade, como princípio jurídico, e também em razão do mandamento constitucional que impõe, como atividade prioritária de todos, a erradicação da pobreza, o que evidencia que a assistência aos pobres não é uma incumbência privativa e monopolística do Estado, mas também da comunidade e dos indivíduos, bem como dos grupos e das instituições privadas que a compõem.

Com a proposição dessa nova forma de envolver o Estado, o cidadão e os setores civil e social, a administração pública abandona parcialmente a sua postura tradicional direcionada para a execução de prestações com vista ao exercício das funções de regulação e de controle, incumbindo ao Estado garantir que as relações desenvolvidas na comunidade sejam conduzidas na ideia da fraternidade/solidariedade.

No Estado de garantia, a titularidade de atuação na promoção do bem comum alcança não apenas a administração pública, mas também as instituições privadas, o terceiro setor, a família, o mercado, dentre outros²⁵⁹. Sem prejuízo da atuação prestacional do Estado que objetiva a erradicação da pobreza, outros agentes desempenharão esta atividade mediante o controle e a regulação do ente estatal, sendo um dos princípios fundantes deste

²⁵⁸ Vide João Carlos Loureiro (2012, p. 408), para quem a solidariedade opera nessas hipóteses.

²⁵⁹ Cf. demonstra Giovanna Rossi (2005, p. 91).

novo modelo de welfare a fraternidade/solidariedade.

Com a moderna teoria do Estado garantidor, dentre outras, persiste uma corresponsabilização de todos, e não apenas do Estado, pela realização da dignidade humana (MONIZ, 2015, p. 79). Destarte, a solidariedade pode e deve ser exercida pelo Estado, mas também por agentes não estatais, os quais detêm papel crucial no combate à pobreza (CLEGG, p. 100-101), mediante a regulação e o controle da administração pública.

Nessa cooperação entre o Estado e a comunidade, a solidariedade será concretizada, principalmente em benefício das pessoas em situação de necessidade ou vulnerabilidade, não mais em regime exclusivamente público, mas compartilhada pelo Estado prestador e pela iniciativa privada. Nesse sentido, a autora portuguesa Ana Raquel Gonçalves Moniz (2015, p. 79) sustenta que a realização da socialidade também se encontra devolvida à sociedade, que a exerce primordialmente por intermédio do terceiro setor.

Por ser evidente que um modelo de socialidade exclusivamente apoiado nos instrumentos estatais resta insustentável ante a limitação dos recursos econômicos que permitam satisfazer as condições de existência, tem-se, por indispensável, que a sociedade compreenda que ela também deve cuidar da socialidade, recorrendo a instrumentos complementares às prestações públicas e aos esquemas desempenhados pelo mercado (TAVARES DA SILVA, 2014, p. 186). Assim, o Estado de garantia, lastreado também na fraternidade, além de ser uma decorrência constitucional, também se apresenta necessário a assegurar o sucesso na tarefa de erradicação da pobreza.

Nesse novo paradigma do Estado de garantia, a fraternidade, portanto, acaba por impor a todos, inclusive ao terceiro setor, a incumbência de agir em prol das pessoas pobres, onde se destaca a atividade, priorizada constitucionalmente, da erradicação da pobreza.

3.4.2.2 – O Estado de garantia e a subsidiariedade

A faceta do Estado garantidor, além de inspirada pela fraternidade, surge a partir do princípio da subsidiariedade²⁶⁰, o qual, segundo Vieira de Andrade (1988, p. 115-116),

²⁶⁰ Cf. Ivo Colozzi (2005, p. 120), a formulação moderna da subsidiariedade encontra-se na doutrina social da Igreja Católica, a qual é empregada para regular as relações entre o Estado e a sociedade. A complementar essa lição, Flavio Felice (2007, p. 35) enuncia que a subsidiariedade, além de estar baseada na moderna doutrina

representa mais um limite do que uma regra, não se tratando de afirmar que a intervenção do Estado dar-se-á em caráter excepcional, mas, na verdade, de reconhecer limites à sua atuação, bem como um âmbito de intervenção de agentes não estatais na prestação de ações e serviços sociais, econômicos e culturais.²⁶¹

Assim, com a vigência da subsidiariedade²⁶², há a invocação de que outros agentes atuem na área social, a afastar, portanto, o monopólio da administração pública no que pertine à implementação dos direitos sociais. Na atividade de erradicação da pobreza, a subsidiariedade importa em atividades tanto do Estado, quanto de outros atores na constituição de uma dinâmica cooperativa com vista a alcançar a prevenção e o combate das situações de necessidade e de vulnerabilidade existentes na comunidade.

No Estado de garantia, evidencia-se a subsidiariedade horizontal, na qual, segundo Luca Antonini (2005, p. 26), os serviços passam a ser executados aos indivíduos, tanto pelo mercado, pela família, e também pelo terceiro setor²⁶³, mediante o controle e regulação estatais, atividades estas que, por evidente, devem incluir a dignidade humana como valor orientador²⁶⁴. Essa modalidade de subsidiariedade tem como base a atuação solidária na iniciativa privada, tanto individual, quanto comunitária, associada ou em grupo, no intuito de atender às necessidades do próximo²⁶⁵.

A partir da subsidiariedade, há, de um lado, os indivíduos, as famílias, o mercado, as organizações não governamentais, as fundações e associações, os grupos informais, e, de outro lado, o Estado, todos atuando em benefício do bem comum. Em consequência, com a subsidiariedade, não se afasta do Estado o encargo de adimplir o mínimo para uma existência

social da Igreja Católica, também representa um contraste ao centralismo e monopólio estatal, além de uma conciliação com a tradição liberal.

²⁶¹ Vide Panican e Angelin (2016, p. 232-236), os quais abordam a ampla participação da sociedade civil nas cidades de Dortmund, Turin e Glasgow, como locais representativos da atuação de combate à pobreza em Alemanha, Itália e Inglaterra respectivamente, a evidenciar, ainda, modelos distintos de Estados sociais.

²⁶² Vide Didier Fouarge (2004, p. 18-19), para quem Aristóteles, na filosofia grega, já discutia a distribuição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade, sendo, no entanto, Tomás de Aquino o idealizador do princípio da subsidiariedade no âmbito da doutrina social católica, sendo que, a partir disto, o pensamento social católico reconheceu o papel das associações, além de uma distribuição de atribuições entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

²⁶³ Vide Ivo Colozzi (2005, p. 111-120), o qual se refere às quatro dimensões do terceiro setor, compreendendo-o como uma resposta da sociedade às necessidades e problemas comunitários, o qual seria constituído, no contexto italiano, pelo voluntariado, pelas cooperativas sociais, pelas fundações e associações, bem como pelas organizações não lucrativas de utilidade social.

²⁶⁴ Sobre a inclusão da dignidade humana na atuação regulatória estatal, vide Cass. R. Sunstein (2014, p. 173-174).

²⁶⁵ Vide Lidianna Degrassi (2007, p. 160).

condigna e de atuar em prol da erradicação da pobreza, mas, sim, em razão das limitações existentes na atuação pública, admite-se que agentes privados também ofereçam respostas aos mais necessitados²⁶⁶.

Acerca dessa interação entre agentes públicos e não públicos, Johansson e Koch (2016, p. 65-69) enfatizam a sua importância estratégica para uma solução frutífera das questões sociais mais complexas, dentre as quais o combate à pobreza, até mesmo porque acaba por estimular novas formas de pensar e de atuar, bem como por produzir ações inovadoras, numa verdadeira outorga de governança para o setor social e o setor privado.

A aplicação do princípio da subsidiariedade, na lição de Flavio Felice (2007, p. 176), redonda na superação do monopólio público acerca dos serviços sociais, o que se concretiza na figura do welfare society numa superação do modelo exclusivo de welfare state²⁶⁷. Dá-se, na verdade, uma reformulação do Estado social, o qual deixa de prestar ações e serviços sociais em caráter exclusivo, para atuar conjuntamente com agentes privados, sem deixar de proceder com o controle e regulação destes.

A doutrina menciona²⁶⁸ a subsidiariedade circular, a qual consiste numa atuação em conjunto do Estado e outros agentes privados, tais como a sociedade civil e o mercado, onde se constata um modelo de participação lastreado numa triangulação entre a administração pública, organizações da sociedade civil e empresas, o que abrangeria o welfare community e o welfare empresarial.

Independentemente da denominação emprestada pelos autores e do modelo de participação empregado, o que se nota, a partir da subsidiariedade, é o necessário destaque concedido aos agentes privados, seja o terceiro setor, sejam as empresas, ou, ainda, as famílias, grupos e indivíduos, na consecução do bem-estar, onde se inclui a atividade erradicatória da pobreza. A partir dessa reformulação, as tarefas associadas à promoção da qualidade de vida e da superação da pobreza não possuem natureza exclusivamente pública, embora ainda contem com a participação ativa do Estado, sendo esta, no entanto, partilhada

²⁶⁶ Embora não somente aos mais necessitados, pois, na vigência da subsidiariedade, a atuação privada não se restringe às ações e serviços sociais destinados à parcela mais pobre da sociedade.

²⁶⁷ O autor Flavio Felice propõe, na sua obra *Welfare Society* (2007), uma alternativa ao sistema assistencialista estatal, o qual, na sua opinião, apresenta-se burocratizado, ineficiente e corrupto. Já para Ivo Colozzi (2005, p. 123), a subsidiariedade serve como critério para reformulação do welfare, que parte do pressuposto de que o modelo burocrático da administração pública é ineficiente, muito custoso, rígido e pouco capaz de responder às modificações das necessidades.

²⁶⁸ Vide João Carlos Loureiro (2014, p. 659).

com agentes privados²⁶⁹.

Esse modelo, portanto, exige que o Estado de garantia controle e regule a atuação dos agentes privados, detendo, neste âmbito, a responsabilidade pelo funcionamento dos serviços públicos prestados pelo terceiro setor, pelo mercado e por outros agentes particulares. Naquilo que o Estado prestador se retrai, o Estado de garantia intervém mediante o necessário controle e regulação da atividade privada, num exercício evidente da função de garante.

Esse Estado de garantia, no combate à pobreza, não se converte num desertor, mas, sim, assume responsabilidades em termos de financiamento e em matéria de regulação, zelando, em consequência, pela qualidade das prestações oriundas da iniciativa privada (LOUREIRO, 2012, p. 206).

Com essa reformulação, o Estado não se transforma, em caráter exclusivo, num Estado garantidor, pois ainda detém a responsabilidade primária de assegurar o mínimo para uma existência condigna e combater a pobreza. Na atividade de erradicação da pobreza, sem prejuízo da responsabilidade especial do Estado, evidente que o desafio, por ser demasiadamente englobante, exige da sociedade uma coparticipação ativa²⁷⁰, pois uma atuação solitária da administração pública já se mostrou ineficaz para tanto²⁷¹.

Sendo a pobreza um fenômeno multidimensional, conforme já apontado, a sua erradicação depende do desenvolvimento das capacidades humanas, o que redundará no próprio desenvolvimento das pessoas. Por outro lado, a erradicação da pobreza é uma imposição constitucional, inclusive multinível, que repercute juridicamente, a alcançar também o terceiro setor, as famílias, as instituições religiosas, as bases comunitárias, as empresas, além dos próprios indivíduos.

Desta feita, com a lição de Didier Fouarge (2004, p. 26), as pessoas pobres devem ser alcançadas pelas políticas de combate à pobreza, através das quais a sociedade deve velar para que os indivíduos mais vulneráveis sejam adequadamente protegidos, com a tomada de medidas positivas a assegurar o pleno desenvolvimento das suas capacidades. Em razão disso, impõe-se, numa observância à subsidiariedade horizontal, uma necessária cooperação

²⁶⁹ Cf. Ana Raquel Gonçalves Moniz (2015, p. 79-80).

²⁷⁰ Vide Alfredo Bruto da Costa (1999, p. 290-291).

²⁷¹ Tanto Amartya Sen (1999, pos. 5340 de 7275), quanto Martha Nussbaum (2011, p. 167) também defendem a necessidade de um comprometimento do terceiro setor, dos indivíduos, das empresas, dentre outros, acerca da proteção e do desenvolvimento das capacidades humanas.

entre o Estado e os particulares visando o combate à pobreza.

A subsidiariedade revista é uma das bases do Estado de garantia, o qual se abre ao concurso de entidades privadas à realização do bem comum²⁷², incumbindo a todos, públicos e privados, a execução da tarefa de combate à pobreza, quando, então, durante a atuação dos entes privados, a administração pública assume a responsabilidade de garantia e de controle.

Em conjunto com o Estado prestador, sem abandonar a roupagem moderna do Estado ativador, o Estado de garantia, também lastreado na subsidiariedade, evidencia-se como essencial ao combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento das capacidades humanas. Por oportuno, tem-se que o monopólio estatal, nessas áreas, já se mostrou ineficaz e absurdamente oneroso, a exigir, portanto, máxime em tempos de escassez de recursos públicos, uma cooperação ativa e vinculada juridicamente do terceiro setor e de outros entes privados.

3.4.2.3 – O Estado de garantia e o Estado prestador na erradicação da pobreza

Com a incidência da fraternidade e da subsidiariedade, compreende-se a concepção do Estado de garantia, o qual se estrutura em deveres de regulação ao contrário dos costumeiros deveres de prestação. Para Filippo Pizzolato (2012, p. 148-152), o Estado social, nessa transformação, passa de um modo ativo para o exercício das funções de regulação e controle, cuja tarefa secundária é garantir que as relações privadas sejam conduzidas na ideia de solidariedade.

O Estado de garantia representa um distanciamento da via prestacional, justamente porque se afasta de um tentador monopólio público nos serviços prestados à população, invocando-se uma atuação proativa da comunidade representada tanto pelo terceiro setor, quanto por outros agentes privados²⁷³.

Parte da doutrina considera tratar-se de uma refundação do modelo de welfare²⁷⁴, o qual é reconstruído com lastro nos contributos advindos da iniciativa privada, precipuamente

²⁷² Vide João Carlos Loureiro (2010, p. 216).

²⁷³ Vide Gomes Canotilho (2012, p. 243), para quem a privatização de tarefas do Estado conduz à caracterização deste como Estado garantidor, qual seja um Estado concentrado sobre as tarefas nucleares, em especial as tarefas de autoridade.

²⁷⁴ Além dos autores já mencionados neste texto, que sustentam a reformulação do modelo clássico de welfare state, vide Giovanna Rossi (2005, p. 123).

do terceiro setor, no que se refere à prestação dos serviços públicos, com relação aos quais o Estado permanece no cumprimento dos deveres de regulação e controle na condição de garante da qualidade e da continuidade daquilo que é disponibilizado pelos agentes privados.

Evidente que a figura do Estado garantidor pode ser mais ou menos próxima da concepção do Estado social. No entanto, nas situações de privação de capacidades, a assegurar o mínimo para uma existência condigna, permanece consolidada a figura do Estado prestador, o qual está vinculado constitucionalmente à prestação daquilo que se compreende como essencial à preservação da dignidade da pessoa humana. Por assim ser, a tarefa erradicatória da pobreza, robustamente prevista, no âmbito de um direito constitucional multinível, como uma atividade prioritária, também acaba por vincular a atuação prestacional do Estado.

Em consequência, permanece a figura do Estado prestador, mediante uma intervenção direta por imposição constitucional, no que se refere à atividade de combate à pobreza no âmbito do mínimo para uma existência condigna²⁷⁵.

Apesar do Estado garantidor representar um novo projeto social tendente a reforçar os laços de solidariedade, tudo com vista a assegurar o bem comum, evidente que a intervenção direta do Estado, na formulação e implementação de políticas de erradicação da pobreza, permanece vigente²⁷⁶.

Desta feita, o Estado prestador não deixa de existir com a integração das estruturas privadas na prestação dos serviços públicos e no combate à pobreza, embora o monopólio estatal na execução das ações e serviços sociais não persista, o que se afasta parcialmente do modelo burocrático e custoso de ênfase na administração pública. Principalmente em tempos de escassez de recursos, na vigência deste Estado de garantia, a jurista Suzana Tavares da Silva (2011, p. 85-86) salienta que é possível elaborar medidas de incentivo social potenciadoras da ação social privada, principalmente no âmbito da simplificação procedimental e de critérios de regulamentação, o que contribui para a implementação dos direitos sociais vigentes.

Acerca do Estado de garantia, necessário invocar, uma vez mais, as lições de João

²⁷⁵ Nesse sentido, Suzana Tavares da Silva (2014, p. 190), para quem a intervenção direta do Estado perante posições jurídico-subjetivas individuais por imposição constitucional limita-se à pobreza no âmbito da garantia do mínimo para uma existência condigna, bem como José Carlos Vieira de Andrade (2015, p. 32-33).

²⁷⁶ Ainda que parcialmente apresentada na roupagem do Estado de ativação, assim consubstanciado em medidas ativas inspiradas no discurso dos deveres, segundo já mencionado neste texto.

Carlos Loureiro (2010, p. 95-96), para quem não se trata de um Estado mínimo, mas de uma domesticação dos mercados e da garantia da realização do bem comum, sendo que, numa abordagem sociológica, não significa que o Estado deserte da esfera prestacional, mas sim que componha um denominado pluralismo de bem-estar, com a atuação ativa de formas não estatais de proteção²⁷⁷.

Essencial numa cooperação solidária e subsidiária na erradicação da pobreza, o Estado de garantia não significa, por óbvio, uma omissão prestacional da administração pública, com a persistência de uma atuação conjunta entre o Estado e os agentes privados, sendo que, durante a execução de prestações por estes últimos, incumbe ao ente estatal permanecer na condição de garante e de controlador.

Além de prestador, portanto, o Estado é também um garantidor na tarefa erradicatória da pobreza, o qual detém a responsabilidade de garantia, no intuito de acompanhar, controlar e fiscalizar as prestações executadas pelos entes privados, tanto no aspecto qualitativo, quanto numa eventual inércia descumpridora do dever de solidariedade inerente a todos, o que redundará num modo de intervenção indireta do Estado para assegurar o bem comum²⁷⁸.

3.4.2.3.1 – A importância de uma atuação conjunta no combate à pobreza e o Estado de garantia

Para o sucesso do combate à pobreza, que se apresenta demasiadamente complexo, Zamorano (2003, p. 984) defende que o Estado detenha maior capacidade de regulação para garantir que o setor privado desempenhe um papel complementar e essencial na execução e no financiamento dos serviços sociais básicos. Com o reconhecimento de que a administração pública, solitariamente, falhou no cumprimento da atividade de erradicação da pobreza, e considerando a escassez de recursos a financiar o Estado social, resta imperiosa a estruturação do Estado também na sua roupagem de garantidor, com a manutenção paralela, no entanto, da intervenção direta, mediante a prestação de ações e serviços sociais,

²⁷⁷ O referido autor (2010, p. 95), assim como Jorge Miranda (1988, p. 537), apontam a existência já tradicional, no caso português, de formas não-estatais de proteção social.

²⁷⁸ Na defesa de que se trata de um modo de intervenção indireta do Estado, eis João Carlos Loureiro (2010, p. 217).

naquilo que for necessário.

Em consequência, evidente que o combate profícuo da pobreza exige uma atuação cooperativa entre o Estado, que não pode ser um desertor nesta finalidade, e a sociedade, aqui revestida do terceiro setor²⁷⁹ e de outros agentes privados.

Para Vieira de Andrade (2015, p. 36), há uma necessidade de cooperação do Estado com o setor social e com o setor privado, com a articulação das prestações sociais públicas e privadas, no intuito de que haja uma melhor e mais eficiente realização dos direitos sociais, na contextualização de um duplo equilíbrio entre o Estado e a sociedade, bem como entre a justiça social e a eficiência do mercado.

Sem a intenção de pura e simplesmente privatizar uma parcela da atividade erradicatória da pobreza, que se observa como uma tarefa imposta constitucionalmente também ao Estado, o que se pretende, com a vigência de um Estado de garantia, é proporcionar destaque à fraternidade e à subsidiariedade, assegurando, assim, o fornecimento de ações e serviços sociais pelo terceiro setor, pelo mercado e por outros agentes privados. Por força disso, o combate à pobreza perpassa necessariamente pela cooperação entre o Estado e o terceiro setor – sem prejuízo das famílias, das igrejas e de outros grupos comunitários -, bem como pela contratação ou regulação pública do mercado²⁸⁰.

A partir dessa atuação mista entre públicos e privados²⁸¹, a probabilidade de sucesso na promoção das capacidades dos indivíduos sai fortalecida, o que pode ser executada em todas as dimensões merecedoras de atenção no combate à pobreza. Na educação e na saúde, por exemplo, enquanto o Estado permanece, na medida da vinculação constitucional-nacional, prestando ações e serviços à população pobre²⁸², tanto o setor social, quanto o setor privado, numa cooperação ou numa contratualização respectivas, devem complementar a atuação estatal, desde que sujeitos a uma regulação e controle públicos, sendo isso uma resposta comunitária às necessidades das pessoas.

Por certo, a criatividade e a eficiência inerentes à sociedade e ao mercado serão

²⁷⁹ Vide João Carlos Loureiro (2012, p. 202-203), que reconhece a importância do terceiro setor, o qual corresponde a uma ampla gama de organizações entre o poder político e o mercado, também conhecidas como organizações não lucrativas (non-profit organizations). Na execução de suas tarefas, o referido autor menciona o welfare mix, qual seja um conjunto de respostas mistas, públicas, estatais ou não, e privadas, que podem assumir diversas formas jurídicas, tais como fundações ou associações.

²⁸⁰ Vide Vieira de Andrade (2015, p. 36).

²⁸¹ João Carlos Loureiro (2014, p. 136) aduz sobre a promoção das capacidades através de uma solução mista.

²⁸² Embora, não somente aos pobres, pois outros grupos também são destinatários de ações e serviços sociais.

contributos essenciais para o sucesso do combate à pobreza, até porque o setor social e o setor privado detêm estruturas menos onerosas do que aquelas mantidas pelo Estado, sem as amarras da burocracia estatizante e da corrupção que, infelizmente, demarcam parte das gestões públicas. No âmbito do terceiro setor, em especial, a prestação das ações e serviços sociais dá-se essencialmente por membros da própria sociedade, os quais estão próximos das dores e humilhações decorrentes da pobreza, o que permite, em tese, ainda mais eficiência e eficácia na capacitação dos indivíduos.

Daí, dentre outros aspectos, a importância da resposta de agentes privados, sejam do terceiro setor, sejam do mercado, dentre outros, no combate à pobreza, principalmente em tempos de escassez de recursos e de novas análises acerca do Estado social²⁸³, a compor uma atuação conjunta com aquela pertencente primariamente ao ente estatal.

²⁸³ Vide João Carlos Loureiro (2012, p. 204), que destaca uma longa tradição de atores não governamentais em muitos países do espaço europeu no combate à pobreza, num tempo em que se repensa o Estado social e em um quadro de confronto ideológico e de crescente escassez de recursos, marcado, ainda, pela globalização.

CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, resta evidenciado que persiste em favor das pessoas em situação de pobreza uma proteção especial, a qual decorre do princípio fundante da dignidade da pessoa humana e do direito ao mínimo para uma existência condigna. Em decorrência disso, e também por se tratar de uma finalidade constitucional multinível vigente no Estado social contemporâneo, o ente estatal detém uma atuação vinculada a alcançar uma dimensão prestacional mínima àqueles em situação de pobreza, o que, no entanto, não exclui a coparticipação, nesta atividade erradicatória, tanto do setor social, quanto do setor privado.

Sem prejuízo da referida dimensão prestacional perpetrada diretamente pelo Estado, tal ente, visando o sucesso do combate à pobreza, deve-se revestir de outras roupagens, quais sejam o Estado de ativação e o Estado de garantia, persistindo, em razão disso, o destaque ao discurso dos deveres e a importância de uma atuação conjunta – entre o Estado, a comunidade e os agentes privados – na tarefa de erradicação da pobreza.

Nesse sentido, apresentam-se adiante as conclusões finais desta dissertação, as quais, por uma opção metodológica, serão enumeradas em itens separados para uma melhor compreensão do leitor:

- 1 – A concepção atual da dignidade da pessoa humana reside em pressupostos cristãos secularizados, os quais receberam contributos do Humanismo e do Iluminismo, tendo sido assegurada juridicamente através de uma positivação que decorreu dos traumas vividos na Segunda Grande Guerra;
- 2 – A dignidade da pessoa humana transformou-se numa norma principiológica fundante da ordem jurídica, sendo a concepção kantiana de dignidade, lastreada na fórmula do homem como fim em si mesmo, positivada e inserida no âmbito internacional e na maioria das Constituições contemporâneas editadas no segundo pós-guerra;
- 3 – Como se denota em outras Constituições, nos textos atuais lusitano e brasileiro a dignidade da pessoa humana é compreendida como princípio fundante, o qual guia a implementação dos direitos fundamentais, a impor, em consequência, o ser humano como fim de toda e qualquer atuação do Estado, bem como da sociedade e dos agentes privados;
- 4 – Ao Poder Público incumbe, na condição de prestador ou de garantidor, por força do princípio da dignidade da pessoa humana, a implementação de políticas públicas a

possibilitar o pleno exercício e fruição de uma vida digna a todos;

5 – A dignidade da pessoa humana assegura a autonomia da vontade, além de garantir a capacitação da pessoa para ser sujeito, incumbindo, assim, ao Estado e aos particulares garantir que os indivíduos exerçam plenamente suas aptidões e potencialidades no âmbito de suas escolhas;

6 – Decorre da dignidade da pessoa humana o reconhecimento e a garantia da autonomia, da liberdade e da igualdade, o que impõe a erradicação da pobreza como prioridade estatal e comunitária;

7 – O constituinte brasileiro, que formulou as bases de um Estado democrático e social, fez da erradicação da pobreza uma opção ideológica essencial. Outrossim, no âmbito do Estado social português, fundado pela dignidade da pessoa humana, o combate à pobreza se impõe como finalidade constitucional emancipatória a permitir que todos detenham as condições necessárias a uma vida digna;

8 – O direito ao mínimo para uma existência condigna, que advém do princípio fundante da dignidade da pessoa humana, impõe a garantia de condições mínimas ao pleno desenvolvimento das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, o que redundará numa intervenção direta do Estado perante posições jurídico-subjetivas individuais no intuito de erradicar a pobreza;

9 – Todo aquele que estiver inserido numa situação de pobreza, que o prive de uma vida com dignidade, possui direito subjetivo à implementação e manutenção de condições mínimas para uma existência condigna, inclusive para deter a possibilidade de desenvolver suas aptidões;

10 – Sem prejuízo de sua dimensão negativa, o direito ao mínimo para uma existência condigna, na sua dimensão positiva, alcança prestações normativas e fáticas, sendo que estas últimas podem ser implementadas tanto pelo Estado, quanto pela sociedade e pelos agentes privados;

11 – O direito ao mínimo para uma existência condigna, que se consubstancia na reserva nuclear de eficácia da dignidade da pessoa humana, vincula todos os órgãos e funções do Estado, a exigir deste uma atuação dirigida em prol da erradicação da pobreza, tanto como executor de prestações, quanto como garantidor;

12 – No âmbito de um Estado social fundado na dignidade da pessoa humana, o mínimo para uma existência condigna não deve se concentrar no mínimo necessário para a

sobrevivência física, mas também considerar o que é essencial para o desenvolvimento da pessoa. Em consequência, a implementação do mínimo existencial alcança a sobrevivência física e sociocultural, o que dependerá tanto de programas assistenciais e prestações de rendas mínimas, quanto de outras ações sociais inclusivas prestadas pelo Estado e pela comunidade;

13 – A pobreza está atrelada, de maneira tradicional, à escassez de recursos econômicos, sendo compreendida, nos tempos atuais, como uma violação de direitos humanos e numa perspectiva multidimensional. Isso se dá, dentre outros motivos, porque a pobreza não se restringe a uma dimensão econômica, sendo muito mais ampla do que uma mera insuficiência de recursos;

14 – Atualmente, a pobreza é considerada uma negação gravosa dos direitos humanos, a qual redundando na violação das normas vigentes nos sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos, de onde se extrai, ainda, precisas definições, que se evidenciam, em regra, mais amplas do que as compreensões tradicionais condicionadas à dimensão econômica;

15 – Nos âmbitos global e regionais de proteção dos direitos humanos são elaboradas, com graus de vinculação variados, estratégias intergovernamentais destinadas à erradicação da pobreza;

16 – Ainda que os critérios e indicadores econômicos sejam importantes para a construção de estratégias de erradicação da pobreza, esta atividade deve ser compreendida como um processo de expansão das capacidades dos indivíduos, principalmente a assegurar a autodeterminação da pessoa e sua liberdade real;

17 – Num aspecto multidimensional, a pobreza é compreendida como a privação de capacidades básicas, não se restringindo à insuficiência de rendimentos. Nessa privação, a pobreza acaba por reduzir as oportunidades de que o indivíduo possa vir a desenvolver-se de maneira plena, bem como a usufruir de uma vida digna;

18 – A resposta à pobreza deve estar adstrita à implementação dos direitos humanos e fundamentais, sob uma ótica internormativa e interconstitucional, quando o acesso a um conjunto de bens e serviços fundamentais não pode estar restrito à capacidade de pagamento ou do mérito, mas da necessidade, incumbindo ao Estado, seja prestador ou garantidor, assegurar as condições para uma vida condigna, indo, assim, além de um constitucionalismo de mínimos, mas sem deixar de reconhecer as dificuldades financeiras para tanto;

19 – Lastreado na dignidade da pessoa humana, incumbe ao Estado, como detentor de uma

responsabilidade primária, mas sem prejuízo da cooperação da comunidade, assegurar que toda e qualquer pessoa exerça plenamente suas aptidões e potencialidades no âmbito de suas escolhas, mediante o combate persistente da pobreza. Por consequência, a assegurar uma vida digna àqueles que se encontram no estado de pobreza, tanto as políticas públicas, quanto a atuação dos agentes não estatais devem proporcionar prioridade à eliminação da privação de capacidades, numa verdadeira discriminação positiva, até mesmo porque os pobres são detentores, por imposição constitucional, de uma proteção especial;

20 – Com a perspectiva de que a pobreza consiste numa privação de capacidades, deve a mesma ser combatida a partir da implementação e gestão de ações e serviços sociais, executadas diretamente pelo Estado ou por agentes não estatais, sem prejuízo do aprimoramento de programas assistenciais. Nesse modelo de Estado lastreado na dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento de quem se encontra numa condição de pobreza deve ser a prioridade máxima, sob pena de haver um déficit de proteção inconstitucional;

21 – Por serem as pessoas na condição de pobreza aquelas que se encontram qualificadas por uma dada vulnerabilidade em graus variáveis, devem ser destinatárias preferenciais de uma atuação estatal centrada na implementação do núcleo essencial dos direitos fundamentais. Sem se aproximar da figura do Estado providência, mas também evitando uma deserção estatal, ressaí o dever jurídico-constitucional do Estado em assegurar o núcleo essencial dos direitos fundamentais às pessoas pobres, visto incidir, ainda, o dever de erradicar a pobreza, o qual é extraído tanto da ordem constitucional-nacional regente do Estado social, quanto das normas internacionais de proteção dos direitos humanos;

22 – O Estado está vinculado a uma dimensão prestacional mínima em prol das pessoas em situação de pobreza, a qual não pode se restringir aos programas assistenciais de transferência de renda, sob risco de uma dependência permanente de tais auxílios, devendo haver prestações sociais que objetivem o aumento das capacidades humanas. Ressai, em consequência, a garantia de prestações sociais aos pobres num nível superior ao mínimo;

23 – Sem ignorar a realidade da escassez de recursos, mas numa redistribuição de custos sociais, a ampliação das ações e serviços de educação e de saúde básica é essencial no combate à pobreza, posto que necessários ao desenvolvimento de uma pessoa, merecendo ser tratada como estratégia central destinada à emancipação capacitante dos indivíduos e grupos pobres;

24 – A expansão de ações e serviços de educação gratuita deve privilegiar tanto a

disponibilização de vagas em instituições de ensino, quanto a melhora da qualidade educacional prestada, acompanhadas de ações destinadas ao combate e prevenção à evasão escolar da população mais pobre e mais jovem. Já a expansão de ações e serviços de saúde, que se apresenta imprescindível para o pleno desenvolvimento das pessoas, portanto estratégica para a erradicação da pobreza, impõe ao Estado, ainda que numa cooperação com entes privados, a sua efetiva implementação ao menos no nível da atenção básica de saúde;

25 – Ante a garantia constitucional do mínimo para uma existência condigna, os bens e serviços sociais que a compõem devem ser prestados pelo Estado, máxime na hipótese erradicatória da pobreza, não havendo que se falar, no entanto, na existência de monopólio estatal;

26 – Com a veste do Estado ativador, que possui como uma de suas bases a revalorização do discurso dos deveres, persistem políticas públicas ensejadoras do pleno desenvolvimento da pessoa humana, as quais estabeleçam condições aos beneficiários para o recebimento das prestações estatais numa postura comprometida e socialmente responsável, diferentemente do que se observa nas medidas sociais passivas, nas quais o destinatário limita-se a aguardar o que provém do Estado;

27 – No cenário do Estado ativador, essencial na tarefa prioritária de erradicação da pobreza, seja a obter a reinserção laboral, seja na prestação das ações e serviços sociais emancipatórios, o destinatário das políticas acaba por partilhar com o Estado a missão de realizar o interesse público, sendo o programa bolsa família, desenvolvido no Brasil, um exemplo dessa atuação;

28 – Ante a inexistência de um monopólio estatal para as prestações sociais, destaca-se o Estado de garantia, o qual surge como uma consolidação do princípio da subsidiariedade, com a incidência, ainda, da fraternidade. Por força desta última, com a teoria do Estado garantidor a titularidade de atuação na promoção do bem comum alcança não apenas a administração pública, mas também as instituições privadas, o terceiro setor, a família, o mercado, dentre outros agentes privados, persistindo, assim, uma corresponsabilização de todos pela tarefa erradicatória da pobreza, sem prejuízo da manutenção de uma responsabilidade primária do Estado;

29 – Com a vigência da subsidiariedade, o modelo do Estado de garantia redundará numa reformulação do Estado social, no qual o ente estatal atua conjuntamente com agentes privados, sem deixar de proceder com o controle e regulação destes, em prol do bem comum,

incumbindo a todos, públicos e privados, inclusive a execução da tarefa de combate à pobreza;

30 – O Estado de garantia apresenta-se essencial numa cooperação solidária e subsidiária que objetive a erradicação da pobreza, onde persiste a faceta prestacional da administração pública, mas, no entanto, sem descurar de uma atuação conjunta entre o poder público e os agentes privados, quando, ainda, durante o agir destes últimos, incumbe ao ente estatal permanecer na condição de garante e de controlador; e

31 – No âmbito do Estado de garantia, onde se fortalece uma atuação mista entre públicos e privados, a promoção das capacidades ressaltada e fortalecida, principalmente em tempos de escassez de recursos e de revisitação do Estado social, pois a criatividade e a eficiência inerentes à sociedade e ao mercado são essenciais para o sucesso do combate à pobreza, detendo o setor social e o setor privado estruturas menos onerosas do que aquelas mantidas pelo setor público.

BIBLIOGRAFIA

A BÍBLIA SAGRADA (traduzida dos originais pelo Centro Bíblico Católico), 76.^a ed., Ave Maria, São Paulo.

ABRANCHES, Sérgio Henrique, SANTOS, Wanderley Guilherme dos, COIMBRA, Marcos Antônio, 1987, *Política social e combate à pobreza*, 2.^a ed., Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

ABRANTES, José João, SILVA, Rita Canas da, ALVIM, Mariana Sousa e, 2013, <Artigo 34º - Segurança social e assistência social> in SILVEIRA / CANOTILHO (coords.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, Coimbra, pp. 402-413.

AMBRA, Maria Concetta, 2011, <Le politiche attive per il reinserimento lavorativo degli invalidi del lavoro> in PACI / PUGLIESE (orgs.), *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna, pp. 193-212.

ANTONINI, Luca, 2005, <La sussidiarietà come principio di governance> in BELARDINELLI (org.), *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano, pp. 25-45.

BARAK, Aharon, 2015, *Human dignity: the constitutional value and the constitutional right* (tradução de Daniel Kayros), Cambridge University Press, Cambridge.

BARCELLOS, Ana Paula de, 2011, *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana*, 3.^a ed., Renovar, Rio de Janeiro.

BARROSO, Luís Roberto, 2000, *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas*, 4.^a ed., Renovar, Rio de Janeiro.

BERGOGLIO, Jorge Mario, 2012, *Carta Encíclica Laudato Si' – Louvado Sejas*, Canção

Nova, Cachoeira Paulista.

BILCHITZ, David, 2007, *Poverty and fundamental rights: the justification and enforcement of socio-economic rights*, Oxford University Press, Oxford.

BITENCOURT NETO, Eurico, 2010, *O direito ao mínimo para uma existência condigna*, Livraria do Advogado, Porto Alegre.

BONAVIDES, Paulo, 2008, *Teoria constitucional da democracia participativa*, Malheiros, São Paulo.

----- 2014, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 11.^a ed., Malheiros, São Paulo.

BOTELHO, Catarina Santos, 2015, *Os direitos sociais em tempos de crise*, Almedina, Coimbra.

BRUTO DA COSTA, Alfredo, 1999, *Pobreza e solidariedade*, Graal, Lisboa.

----- 1999, <Contra a solidariedade das sobras> in *Notícias do Milênio*, Grupo Lusomundo, Lisboa, pp. 290-291.

----- 2010, <Prefácio> in WILLIAMS (coord.), *O Direito Internacional da Pobreza* (tradução de Luís Filipe Sabino), Sururu Produções Culturais, Cascais, pp. 7-17.

----- et al, 2011, *Um olhar sobre a pobreza - Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, 2.^a ed., Gradiva, Lisboa.

CAMINADA, Koen e GOUDSWAARD, Kees, 2010, <How well is social expenditure targeted to the poor?> in SAUNDERS / SAINSBURY (orgs.), *Social security, poverty and social exclusion in rich and poorer countries*, Intersentia, Antwerp, pp. 97-112.

CAMPBELL, Tom, 2007, <Poverty as a violation of human rights: inhumanity or

injustice?> in POGGE (org.), *Freedom from poverty as a human right*, Oxford University Press, Oxford, pp. 55-74.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2003, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.^a ed., Almedina, Coimbra.

----- 2010, <O direito dos pobres no activismo judiciário> in CANOTILHO / GONÇALVES CORREIA / BARÇA CORREIA (orgs.), *Direitos fundamentais sociais*, Saraiva, São Paulo, pp. 33-35.

----- 2010, <O direito constitucional como ciência de direcção - o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da "constituição social")> in CANOTILHO / GONÇALVES CORREIA / BARÇA CORREIA (orgs.), *Direitos fundamentais sociais*, Saraiva, São Paulo, pp. 11-31.

----- 2012, <Dignidade e constitucionalização da pessoa humana> in SOUSA et al (coords.), *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. 02, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 285-296.

----- 2012, *"Brançosos" e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 2.^a ed., Almedina, Coimbra.

CARBONELL, Miguel, 2011, <Uma propuesta constitucional contra la pobreza. El derecho a la renta básica> in CASTRO (ed.), *El derecho frente a la pobreza: los desafíos éticos del constitucionalismo de los derechos*, Palestra, Lima

CHUECA, Ricardo, 2015, <La marginalidad jurídica de la dignidad humana> in CHUECA (org.), *Dignidad humana y derecho fundamental*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, pp. 25-52.

CÍCERO, Marco Túlio, 1999, *Dos deveres* (tradução de Angelica Chiapeta), Martins Fontes, São Paulo.

CLEGG, Daniel, 2016, <Combating poverty through 'active inclusion'? The european and national contexts> in JOHANSSON / PANICAN (orgs.), *Combating poverty in local welfare systems*, Palgrave Macmillan, London, pp. 77-104.

CLÈVE, Clèmerson Merlin, <A eficácia dos direitos fundamentais sociais> in *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, ano II, n. 8, jul./set. 2003, ESMPU, Brasília, pp. 151-161.

COHEN, G. A., 1993, <Equality of what? On welfare, goods, and capabilities> in NUSSBAUM / SEN (orgs.), *The quality of life*, Oxford University Press, Oxford, pp. 09-29.

COLOZZI, Ivo, 2005, <Terzo settore e sussidiarietà> in BELARDINELLI (org.), *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano, pp. 111-128.

CORDEIRO, Karine da Silva, 2012, *Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o papel do poder judiciário*, Livraria do Advogado, Porto Alegre.

CORTINA, Adela, 2009, <La pobreza como falta de libertad> in CORTINA / PEREIRA (orgs.), *Pobreza y libertad: erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*, Tecnos, Madrid, pp. 15-30.

COSTA NETO, João, 2013, <Dignidade humana (Menschenwürde), Assistência Social e Mínimo Existencial (Existenzminimum): a recente decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão (Bundesverfassungsgericht) que declarou a inconstitucionalidade do valor do benefício pago aos estrangeiros aspirantes a asilo (Asylbewerber)> in *Observatório da Jurisdição Constitucional* (disponível em <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/762/598>>).

CROCKER, David A., 1992, <Functioning and capability: the foundations of Sen's and Nussbaum's development ethic> in *Political Theory*, vol. 20, n. 4, pp. 584-612 (disponível

em <<http://www.jstor.org/stable/191970>>).

DEGRASSI, Lidianna, 2007, <La "sussidiarietà orizzontale" negli Statuti regionali di seconda generazione: spunti per una riflessione> in MARZANATI / MATTIONI (orgs.), *La fraternità como principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, pp. 157-178.

DELLA MIRANDOLA, Giovanni Pico, 1978, *Discurso sobre la dignidad del hombre* (tradução de Adolfo Ruiz Diaz), Goncourt, Buenos Aires.

EICHENHOFER, Eberhard, 2015, *The law of the activating Welfare State*, Nomos, Baden-Baden

FASANO, Anarita, 2011, <Occupazione e politiche di attivazione nel Mezzogiorno> in PACI / PUGLIESE (orgs.), *Welfare e promozione delle capacità*, il Mulino, Bologna, pp. 167-191.

FELICE, Flavio, 2007, *Welfare society: dal paternalismo di stato alla sussidiarietà orizzontale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

FERNANDES, Ana Luísa, 2013, <Pobreza e exclusão Social. Breve reflexão> in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano VI, n. 1, Almedina, Coimbra, pp. 199-207.

FERRAJOLI, Luigi, 2013, <Derechos sociales y esfera pública mundial> in LOS MONTEIROS / ORDÓÑEZ (orgs.), *Los derechos sociales en el Estado Constitucional* (tradução de Javier Espinoza de Los Monteros e Juan Carlos Bairros), Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 43-59.

FERRY, Jean-Marc, 1995, *L'allocation universelle: pour un revenu de citoyeneté*, Les Éditions du Cerf, Paris.

FORTMAN, Bas de Gaay, 2010, <A pobreza como falta de habilitação: fazem sentido as perspectivas baseadas nos direitos?> in WILLIAMS (coord.), *O Direito Internacional da*

Pobreza (tradução de Luís Filipe Sabino), Sururu Produções Culturais, Cascais, pp. 71-97.

FOUARGE, Didier, 2004, *Poverty and subsidiarity in Europe: minimum protection from an economic perspective*, Edward Elgar, Cheltenham e Northampton.

FREDMAN, Sandra, 2012, <The potential and limits of an equal rights paradigm in addressing poverty> in LIEBENBERG / QUINOT (eds.), *Law and poverty: perspectives from South Africa and beyond*, Juta, Cape Town, pp. 124-148.

FREIXES, Teresa, 2013, <Preâmbulo> in SILVEIRA / CANOTILHO (coords.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, Coimbra, pp. 11-32.

GALDINO, Flávio, 2007, <O custo dos direitos> in TORRES (org.), *Legitimação dos direitos humanos*, 2.^a ed., Renovar, Rio de Janeiro, pp. 209-292.

GIUFFRÈ, Felice, 2007, <Il rilievo giuridico della fraternità nel rinnovamento dello Stato sociale> in MARZANATI / MATTIONI (orgs.), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, pp. 101-126.

GONÇALVES, Pedro Costa Gonçalves, 2013, <Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da new public governance> in GONÇALVES (coord.), *O governo da administração pública*, Almedina, Coimbra, pp. 7-33.

HÄBERLE, Peter, 2013, <A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal (tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo)> in SARLET et al (orgs.), *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*, 2.^a ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, pp. 45-103.

HOLMES, Stephen, SUNSTEIN, Cass R., 1999, *The cost of rights: why liberty depends on taxes*, W. W. Norton & Company, New York.

HORBACH, Beatriz Bastide, 2010/2011, <Benefícios sociais e a garantia do mínimo

existencial: o caso Hartz IV> in *Observatório da Jurisdição Constitucional* (disponível em <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/446/287>>).

JOHANSSON, Hakan, PANICAN, Alexandru, 2016, <A move towards the local? The relevance of a local welfare system approach> in JOHANSSON / PANICAN (orgs.), *Combating poverty in local welfare systems*, Palgrave Macmillan, London, pp. 01-28.

-----, KOCH, Max, 2016, <Conceptualising local welfare systems: exploring the role of actors and governance arrangements> in JOHANSSON / PANICAN (orgs.), *Combating poverty in local welfare systems*, Palgrave Macmillan, London, pp. 53-76.

KANT, Immanuel, 2007, *Fundamentação da metafísica dos costumes* (tradução de Paulo Quintela), Edições 70, Lisboa.

KLASEN, Stephan, 2009, <Levels and trends in absolute poverty in the world: what we know and what we don't> in KLASSEN et al (orgs.), *Absolute poverty and global justice*, Ashgate, Farnham, pp. 21-36.

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

LANUZA, Carmen Tomás-Valiente, 2014, <La dignidad humana y sus consecuencias normativas en la argumentación jurídica: un concepto útil?> in *Revista española de Derecho Constitucional*, ano 34, n. 102, pp. 167-208.

LEE, Cheol-Sung, KOO, In-Hoe, 2016, <The welfare states and poverty> in BRADY / BURTON (eds.), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford University Press, New York, pp. 709-732.

LOS REYES, Albert Oehling de, 2011, <El concepto constitucional de dignidad de la persona: forma de comprensión y modelos predominantes de recepción de la Europa

continental> in *Revista española de Derecho Constitucional*, ano 31, n. 91, pp. 135-178.

LOUREIRO, João Carlos, 2001, <Os gentes do nosso (des)contentamento (Dignidade da pessoa humana e genética: notas de um roteiro) in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXXVII, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 163-210.

----- 2006, <Genética, moinhos e gigantes: Quixote revisitado: deveres fundamentais, «sociedade de risco» e biomedicina> in *Derecho y genética: un reto a la sociedad del siglo XXI*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, pp. 29-48.

----- 2008, <Direito à (proteção da) saúde> in *Revista da Defensoria Pública*, ano 1, n. 1, jul/dez, pp. 35-73.

----- 2009, <Prometeu, Golem & Companhia: bioconstituição e corporeidade numa "sociedade (mundial) de risco"> in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXXXV, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 151-196.

----- 2010, *Adeus ao Estado Social?*, Coimbra Editora, Coimbra.

----- 2012, <Rostos e (des)gostos da(s) Europa(s): dom, fraternidade e pobreza(s)> in *Rua - L - Revista da Universidade de Aveiro*, n. 1 (II. série), pp. 181-232.

----- 2012, <Responsabilidade(s), pobreza e mundo(s) - Para uma tópica (inter)constitucional da pobreza> in LOUREIRO / MACHADO / CORREIA (orgs.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, vol. 01, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 395-424.

----- 2013, <Pessoa, democracia e cristianismo: entre o real e o ideal? - Subsídios de (para a) leitura(s) de Barbosa de Melo> in CORREIA et al (orgs.), *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*, Almedina, Coimbra, pp. 361-404.

----- 2013, <A "porta da memória": (pós?) constitucionalismo, estado (pós?) social, (pós?) democracia e (pós?) capitalismo: contributos para uma "dogmática da escassez"> in *Revista Estudos do Século XX*, n. 13, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 109-126.

----- 2014, <Cidadania, proteção social e pobreza humana> in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. XC, tomo I, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 71-137.

----- 2014, <Constitutionalism, Welfare and Crises> in *e-Pública Revista Eletrónica de Direito Público*, n. 03 (disponível em <<http://www.e-publica.pt/pdf/artigos/constitutionalismwelfare.pdf>>).

----- 2014, <Pauperização e prestações sociais na "idade da austeridade": a questão dos três d's (dívida, desemprego, demografia) e algumas medidas em tempo de crise(s)> in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vol. XC, tomo II, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 613-661.

----- 2014, <Socialidade(s), estado(s) e economia(s): entre caridade(s) e crise(s)> in *Boletim de Ciências Económicas*, vol. LVII, tomo II, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 1833-1885.

MARGALIT, Avishai, 1998, *The decent society* (tradução de Naomi Goldblum), Harvard University Press, Cambridge e London.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba, 1995, *Curso de derechos fundamentales - Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

----- 2004, *Lecciones de derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid.

MICHELMAN, Frank, 2009, <Economic power and the Constitution> in BALKIN / SIEGEL (orgs.), *The Constitution in 2020*, Oxford University Press, New York, p. 45-54.

MIRANDA, Jorge, 1988, <O direito, o Estado e a pobreza> in *Brotéria Cultura e Informação*, vol. 127, n. 6, dez. 1988, Lisboa Codex, Lisboa, pp. 530-541.

----- 2014, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, Tomo IV, Coimbra Editora, Coimbra.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, 2015, <Socialidade, solidariedade e sustentabilidade: esboços de um retrato jurisprudencial> in LOUREIRO / TAVARES DA SILVA (coords.), *A economia social e civil: estudos*, vol. 1, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 61-104.

NEVES, Ilídio das, 2001, *Dicionário técnico e jurídico de protecção social*, Coimbra Editora, Coimbra.

NOVAIS, Jorge Reis, 2004, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra.

----- 2015, *A dignidade da pessoa humana - Volume I - Dignidade e direitos fundamentais*, Almedina, Coimbra.

----- 2016, *A dignidade da pessoa humana - volume II - dignidade e inconstitucionalidade*, Almedina, Coimbra.

NUSSBAUM, Martha, 2008, <Human dignity and political entitlements> in AAVV, *Human dignity and bioethics: essays commissioned by the President's Council on Bioethics*, pp. 351-380 (disponível em <https://bioethicsarchive.georgetown.edu/pcbe/reports/human_dignity/chapter14.html>).

----- 2011, *Creating capabilities: the human development approach*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge and London.

OLIVIER, Marius e VAN RENSBURG, Linda Jansen, 2010, <O direito sul-africano da pobreza: o papel e a influência dos instrumentos internacionais de direitos humanos> in

WILLIAMS (coord.), *O Direito Internacional da Pobreza* (tradução de Luís Filipe Sabino), Sururu Produções Culturais, Cascais, pp. 190-239.

O'MAHONY, Conor, 2012, <There is no such thing as a right to dignity> in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 10, 2.^a ed., pp. 551-574.

ORFANEL, Germán Gómez, 2015, <La dignidad de la persona en la grundgesetz> in CHUECA (org.), *Dignidad humana y derecho fundamental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 53-79.

PANICAN, Alexandru, ANGELIN, Anna, 2016, <Worlds of active inclusion at local level: a comparative analysis> in OHANSSON / PANICAN (orgs.), *Combating poverty in local welfare systems*, Palgrave Macmillan, London, pp. 231-260.

PARELLADA, Ricardo, <Human capabilities and global justice> in MERLE (ed.), *Spheres of global justice*, vol. 02, Springer, New York e London, pp. 457-466.

PETER, Taylor-Gooby, GUMY, Julia M., OTTO Adeline, 2015, <Can 'new welfare' address poverty through more and better jobs?> in *Journal of Social Policy*, vol. 44, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 83-104.

PIZZOLATO, Filippo, 2012, *Il principio costituzionale di fraternità: itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova, Roma.

POGGE, Thomas, 2007, <Severy poverty as a human right violation> in POGGE (org.), *Freedom from poverty as a human right*, Oxford University Press, Oxford, pp. 11-53.

----- 2008, *World poverty and human rights*, 2.^a ed., Polity Press, Cambridge .

PRESNO LINERA, Miguel Ángel, SARLET, Ingo Wolfgang, 2010, Los derechos sociales como instrumento de emancipación, Thomson Reuters, Cizur Menor. Resenha de DURÁN, Manuel Carrasco, *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 33, n. 97, pp. 432-436.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, 1999, <O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social> in *Interesse Público*, vol. 01, 4.^a ed., pp. 23-48.

ROCHA, Sonia, 2006, *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?*, 3.^a ed., Editora FGV, Rio de Janeiro.

ROSSI, Giovanna, 2005, <Servizi alla persona e sussidiarietà> in BELARDINELLI (org.), *Welfare community e sussidiarietà*, Egea, Milano, pp. 91-110.

ROSSI, Stefano, 2013, <Fraternità e mutualismo: forme nuove di un legame antico> in *Diritto Pubblico*, n. 03, pp. 807-861.

SACHS, Jeffrey, 2005, *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos* (tradução de Pedro Maia Soares), Companhia das Letras, São Paulo.

SAINI, Debi S., 2010 <O trabalho infantil na Índia e o discurso dos direitos humanos internacionais> in WILLIAMS (coord.), *O Direito Internacional da Pobreza* (tradução de Luís Filipe Sabino), Sururu Produções Culturais, Cascais, pp. 239-288.

SARLET, Ingo Wolfgang, 2010, <Segurança social, dignidade da pessoa humana e proibição de retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais> in CANOTILHO / GONÇALVES CORREIA / BARÇA CORREIA (orgs.), *Direitos fundamentais sociais*, Saraiva, São Paulo, pp. 71-110.

----- 2015, *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 12.^a ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre.

----- 2015, *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 10.^a ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre.

SARMENTO, Daniel, 2010, *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional*

brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais, Lumen Juris, Rio de Janeiro.

SCHWABE, Jürgen, 2005, *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão* (tradução de Beatriz Hennig et al), Fundación Konrad-Adenauer, Oficina Uruguay, Montevideo.

SEGADO, Francisco Fernández, 1993, <La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional > in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 13, n. 39, pp. 195-250.

SEN, Amartya, 1993, <Capability and Well-Being> in NUSSBAUM / SEN (orgs.), *The quality of life*, Oxford University Press, Oxford, pp. 30-53.

----- 1999, *Development as freedom*, Anchor Books (ebook for kindle), New York.

----- 2001, *The Standard of Living*, Cambridge University Press, Cambridge.

----- 2009, *A ideia de justiça* (tradução de Nuno Castello-Branco Bastos), Almedina, Coimbra.

SENGUPTA, Arjun, 2007, <Poverty eradication and human rights> in POGGE (org.), *Freedom from poverty as a human right*, Oxford University Press, Oxford, pp. 323-344.

SHELTON, Dinah, 2008, *Regional protection of human rights*, Oxford University Press, Oxford.

SOARES JÚNIOR, Êvanes Amaro, 2004, <Justiça distributiva e desigualdade social: o paradigma ecológico-sistêmico como elemento da jurisdição social> in GARCIA (org.), *A efetividade dos direitos sociais*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, pp. 55-104.

SOUZA, André Portela, 2011, <Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família> in BACHA / SCHWARTZMAN (orgs.), *Brasil: a nova agenda social*, LTC, Rio

de Janeiro, pp. 166-186.

ST CLAIR, Asuncion Lera, 2010, <Como podem os direitos humanos contribuir para a redução da pobreza? Uma apreciação filosófica do Relatório do Desenvolvimento Humano 2000> in WILLIAMS (coord.), *O Direito Internacional da Pobreza* (tradução de Luís Filipe Sabino), Sururu Produções Culturais, Cascais, pp. 39-72.

STARCK, Christian, 2013, <Dignidade humana como garantia constitucional: o exemplo da Lei Fundamental alemã (tradução de Rita Dostal Zanini)> in SARLET (org.), *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*, 2.^a ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, pp. 199-224.

STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de, 2013, <Comentário ao artigo 3º> in J. J. CANOTILHO et al (orgs.), *Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva/Almedina, São Paulo e Coimbra, pp. 146-150.

SUNSTEIN, Cass R., 2014, *Valuing life: humanizing the regulatory state*, The University of Chicago Press, Chicago and London

TAVARES DA SILVA, Suzana, 2010, *Um novo Direito Administrativo?*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.

----- 2011, <Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise> in TAVARES DA SILVA / CASALTA NABAIS (coords.), *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*, Almedina, Coimbra, pp. 61-91.

----- 2014, *Direitos fundamentais na arena global*, 2.^a ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.

----- 2016, *Direito Constitucional I*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra.

TORRES, Ricardo Lobo, 1990, <O mínimo existencial e os direitos fundamentais> in

Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, n. 42, pp. 69-78.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, 1988, <Supletividade do Estado e desenvolvimento> in PINTO / GARCIA / SEABRA (eds.), *Gaudium et spes: uma leitura pluridisciplinar vinte anos depois*, Rei dos Livros, Lisboa, pp. 113-124.

----- 2004, <O "direito ao mínimo de existência condigna" como direito fundamental a prestações estaduais positivas - uma decisão singular do Tribunal Constitucional> in *Jurisprudência Constitucional*, n. 01, AATRIC - Associação dos Assessores do Tribunal Constitucional, Lisboa, p. 04-29.

----- 2006, <Algumas reflexões sobre os direitos fundamentais, três décadas depois> in COSTA (org.), *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. V, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 121-141.

----- 2015, <O papel do Estado na sociedade e na socialidade> in LOUREIRO / TAVARES DA SILVA (orgs.), *A economia social e civil: estudos*, vol. 1, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 23-42.

----- 2016, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.^a ed., Almedina, Coimbra.

VOSSKUHLE, Andreas, 2009, <Cooperation between the public and private sector in the enabling state> in RUFFERT (ed.), *The public-private law divide: potential for transformation?*, British Institute of International and Comparative Law, London, pp. 209-220.

VIZARD, Polly, 2006, *Poverty and human rights: Sen's 'capability perspective' explored*, Oxford University Press, Oxford.

WALZER, Michael, 2003, *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade* (tradução de Jussara Simões), Martins Fontes, São Paulo.

WILLIAMS, Lucy, 2010, <Para a emergência de um direito internacional da pobreza> in WILLIAMS (coord.), *O Direito Internacional da Pobreza* (tradução de Luís Filipe Sabino), Sururu Produções Culturais, Cascais, pp. 17-38.

ZAMORANO, Alma Rosa Cruz, 2003, <Informe sobre Desarrollo Humano: compromiso para erradicar la pobreza> in *Comercio Exterior*, vol. 53, n. 10, pp. 980-985.

JURISPRUDÊNCIA

Comissão Constitucional portuguesa, Acórdão n. 479/83, citado por Catarina Santos Botelho (2015, p. 339);

Corte Constitucional da África do Sul, case S. v. Makwanyane (1995), consultado no sítio virtual <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1995/3.html>, aos 08.nov.2016;

Corte Constitucional da Colômbia, Sentencia C-776 de 2003, consultada no sítio virtual <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>>, aos 05.nov.2016;

Supremo Tribunal Federal brasileiro, Habeas Corpus n. 85327, Relator Gilmar Ferreira Mendes, citado por Karine da Silva Cordeiro (2012, pp. 82);

Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg.RE com Agravo n. 6393.337/SP, Relator Celso de Mello, consultado no sítio virtual <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>, aos 17.nov.2016;

Supremo Tribunal Federal, Ag.Reg.RE n. 642.536/AP, Relator Luiz Fux, consultado no sítio virtual <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3442753>>, aos 17.nov.2016;

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão 2 *BvF* 1-69, 2 *BvR* 629-68 e 308-69, citada por Jürgen Schwabe (2005, pp. 182);

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão *BVerfG* 1, 97 (104), citada por Alberto Oehling de Los Reyes (2011, pp. 152);

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão *BVerwG* 1, 159 (161 e ss.), citada por Karine da Silva Cordeiro (2012, pp. 103-104);

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão *BVerfG* 40, 121, citada por Jürgen Schwabe (2005, pp. 828-829);

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão *BVerfG* 78, 104, citada por Ingo Wolfgang Sarlet (2015, pp. 327);

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão *BVerfG*, 1 BvL 1/09 de 9.2.2010, consultada no sítio virtual <http://www.bverfg.de/entscheidungen/lis20100209_1bvl000109.html>, aos 07.nov.2016;

Tribunal Constitucional Federal alemão, decisão *BVerfG* 1 BvL 10/10, citada por João Costa Neto (2013, pp. 1-28);

Tribunal Constitucional português, Acórdão n. 90-105-2, de 29-03-1990 (Relator Bravo Serra), consultado no sítio virtual <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19900105.html>>, aos 20.out.2016;

Tribunal Constitucional português, Acórdão n. 232/91 (Relator Messias Bento), consultado no sítio virtual <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19910232.html>>, aos 20.out.2016;

Tribunal Constitucional português, Acórdão n. 94/95 (Relatora Maria Fernanda Palma), consultado no sítio virtual <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950094.html>>, aos 20.out.2016;

Tribunal Constitucional português, Acórdão n. 177/2002 (Relatora Maria dos Prazeres Pizarro Beleza), consultado no sítio virtual <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020177.html>>, aos 20.out.2016,

Tribunal Constitucional português, Acórdão n. 509/2002 (Relator Luís Nunes de Almeida), consultado no sítio virtual <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>>, aos 17.nov.2016 e

Tribunal Constitucional português, Acórdão n. 187/2013, citado por Suzana Tavares da Silva (2016, p. 111).