ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

DIREITO E LIBERDADE

A POBREZA NO DIREITO E A POBREZA DO DIREITO

POVERTY IN LAW AND POVERTY OF LAW

Eduardo Ramalho Rabenhorst*

RESUMO: O presente texto tem como principal escopo examinar o lugar da pobreza no âmbito do discurso jurídico. Critica a ênfase atribuída ao direito à subsistência e sustenta ser a pobreza uma verdadeira violação dos direitos humanos.
Palavras-chave: Pobreza. Direitos humanos. Necessidades humanas.

ABSTRACT: This text has the main scope to examine the position of poverty in the context of legal discourse. It criticizes the emphasis given to the right of subsistence and supports that the poverty is a real violation of human rights.
Keywords: Poverty. Human rights. Human needs.

* Doutor e Mestre em Filosofia pela Université de Strasbourg II (França). Diretor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade federal da Paraíba – UFPB. Professor da Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte – ESMARN e da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Este trabalho foi elaborado com a colaboração de Christiano Filgueira Soares Gomes, Mestre em Direito Econômico pela UFPB, e apresentado no II Cogno – Congresso Brasileiro de Filosofia e Teoria Geral do Direito – Recife-PE. *Email*: raben@openline.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Como bem observou Antoine Garapon (1999), as democracias de opinião, desdenhosas em matéria de moral pública, adoram os escândalos. Corrupção, desvios financeiros ou a revelação de práticas sexuais não convencionais, sobretudo quando envolvem personalidades públicas ou artistas famosos, ganham rapidamente espaço na mídia. Curiosamente, o ressurgimento acentuado da desigualdade nos países mais desenvolvidos, o triunfo do imaginário capitalista em quase todas as partes do globo e a permanência de um estado de pobreza absoluta que condena um terço da população mundial não parecem realmente nos escandalizar. Esquecemos rapidamente aquela observação de Gandhi de que "tudo aquilo que se come sem necessidade é roubado do estômago dos pobres". Ou da frase que Clarice Lispector coloca na boca do narrador de *A hora de estrela*: "sou um homem que tem mais dinheiro do que os que passam fome, o que faz de mim de algum modo um desonesto".

Para muitos, principalmente aqueles que abraçam uma visão teológica da pobreza, talvez essas sentenças acima transcritas sejam absurdas. Os pobres são pobres por azar ou por merecimento, não temos relação direta com isso. E é até bom que seja assim, pois, ironicamente, a glória de Deus é permitir que o pobre venha a viver. Ou quem sabe alguns venham a pensar: de fato, a pobreza é uma catástrofe moral, mas nada podemos fazer. Isso é um assunto a ser enfrentado e resolvido pelo Estado, não pela ação individual.

Menos relação ainda com a pobreza parece ter o direito. De fato, existe o direito de não ser pobre? É possível falarmos sensatamente de um dever jurídico de erradicação da pobreza? Caso a resposta seja positiva, qual seria o fundamento desse dever?

Não podemos esquecer que o direito é um processo de classificação da realidade. Tal classificação se dá através de categorias que podem ser definidas como previsões de fatos, atos, circunstâncias ou objetos, aos quais se atribui uma determinada conseqüência jurídica (BERGEL, 2001). Algumas categorias do direito são formais e inteiramente construídas pelo discurso jurídico; outras, em contrapartida, representam uma tentativa de

apreensão e simplificação da realidade.

Muitas das categorias jurídicas provêm da expansão do conhecimento científico ou expressam valores e ideologias amplamente disseminados na sociedade. De toda forma, as categorias jurídicas não são rígidas, mas se renovam sem cessar, já que o direito é levado a absorver as constantes mutações da vida social. Em outros termos, o sistema conceitual jurídico não é estático, mas expressa a luta simbólica, entre os diversos segmentos da sociedade, pela definição do mundo social, o que revela a intima conexão existente entre o direito e a política (BOURDIEU, 1986).

A categoria da pobreza é bem exemplificativa desta articulação entre o político e o jurídico.

Ausente dos textos mais importantes do direito internacional dos direitos humanos, a categoria da pobreza pode ser indiretamente identificada nas intenções subjacentes à *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, aos dois *pactos internacionais* (*direitos civis e políticos* e *direitos econômicos*, *sociais e culturais*), à *Declaração do Direito ao Desenvolvimento,* ou discernida em outros instrumentos normativos. Este jogo de "desvelamento" e "ocultamento" pobreza no âmbito da linguagem jurídica parece decorrer da insistência do direito em tratar o fenômeno da pobreza, como também os direitos humanos, de forma fragmentária, sempre adotando um critério de especificação. Não existe o direito de não ser pobre, o que existe é o direito à alimentação, o direito à seguridade social etc. Por outro lado, o direito não fala dos pobres, mas dos desempregados, dos que ganham salário mínimo, dos que têm mais de sessenta anos, dos que se encontram em situação de vulnerabilidade, e assim por diante.

Não é difícil perceber que o discurso jurídico tende a considerar apenas os efeitos mais visíveis da pobreza. Donde a ênfase concedida ao direito à subsistência. Tudo parece sugerir que os Estados devem garantir o atendimento das necessidades primárias dos indivíduos: ter o que comer, estar em boa saúde física, ter acesso a recursos naturais, ter moradia e viver em condições de segurança pessoal e coletiva...

A função semântica do direito indica uma certa relutância em levar em consideração a extensão da diferença na riqueza, na renda, ou nos recur-

sos distribuídos entre os indivíduos. Por conseguinte, não é injusto dizer o discurso jurídico tende a perpetuar o conceito social de classes.

É como se o direito não fosse capaz de perceber que as divisões sociais causadas pelas grandes disparidades salariais, sempre produzem empobrecimento e pioram as condições de vida dos menos favorecidos.

A maior parte dos juristas ignora, ou oculta, o papel que as instituições legais exercem na reprodução da hierarquia social, impedindo a própria emergência de oportunidades iguais. Daí a observação de que qualquer discussão acerca de direitos iguais, ainda que importante para uma estratégia antipobreza é inócua, se ela faz abstração de um reexame do próprio direito de propriedade.

Por fim, apesar dos avanços, muitos juristas teimam em conceber as normas que buscam erradicar a pobreza como simples programas políticos, e não como verdadeiras normas jurídicas, dotadas de plena eficácia. A pobreza, por conseguinte, é vista como um fato, não como uma ilegalidade. Em suma, como revela o irônico título desta intervenção: *o direito é pobre na forma como entrevê a luta contra a pobreza*.

2 O QUE É POBREZA?

A pobreza é um fenômeno complexo. De maneira muito genérica, podemos defini-la como uma situação na qual as *necessidades humanas básicas* não são adequadamente atendidas (ROCHA, 2003).

Existe muita discussão sobre a identificação de tais necessidades. Em um excelente trabalho consagrado ao tema, Potyara Pereira resume bem a controvérsia contemporânea acerca do problema (PEREIRA, 2000). Trata-se de um debate entre dois grupos de antagonistas. De um lado, encontram-se aqueles que adotam um ponto de vista relativista, segundo o qual toda tentativa de elaboração de uma definição objetiva e universal das necessidades humanas básicas estaria fadada ao fracasso em razão das seguintes dificuldades:

a) as necessidades se confundem com preferências subjetivas;

b) qualquer intervenção do Estado no sentido de construir preferências cole-

tivas, em nome de um bem comum, é autoritária e perigosa;

c) as necessidades humanas básicas podem variar de uma cultura para outra;

d) as necessidades humanas básicas são históricas e estão atreladas ao diversos modos de produção;

e) em uma sociedade plural cabe aos grupos sociais a tarefa de definir suas necessidades fundamentais e identificar os meios de satisfazê-las.

No outro pólo da disputa está o grupo daqueles que estimam ser possível a construção de uma definição objetiva e universal das necessidades humanas básicas. O filósofo grego Epicuro, por exemplo, já havia inventariado uma lista básica das necessidades humanas que comportava quatro modalidades:

a) as necessidades naturais indispensáveis (beber, comer etc.);

b) as necessidades naturais dispensáveis (sexo, amor etc.);

c) as necessidades vãs e artificiais (riquezas, glória etc.);

d) as necessidades vãs e irrealizáveis (desejos de imortalidade etc.).

Mais recentemente, Abraham Maslow, psicólogo norte-americano, elaborou um rol diferente que compreende uma distinção hierárquica entre as necessidades humanas básicas atreladas à sobrevivência (motivações de deficiência) e as necessidades ligadas à satisfação e desenvolvimento pessoais (motivações de crescimento). As primeiras são do tipo fisiológico (comer, beber, respirar etc.) e seu *déficit* ameaça a própria existência dos indivíduos. Contudo, como os seres humanos não possuem apenas uma dimensão biológica, e demandam mais do que a mera sobrevivência, faz-se mister pensar ainda um segundo nível de necessidades, do tipo psicológico, que estão vinculadas diretamente à ordem de satisfação: pertencimento (amor, amizade, relações afetivas etc.) estima (respeito, atenção, liberdade).

Todo modelo de hierarquização das necessidades humanas é fortemente criticável. Porém, dificilmente alguém pode negar que as necessidades acima identificadas afetam a própria possibilidade de existência e atuação dos indivíduos como efetivos sujeitos. Conforme observou o economista chileno Manfred Max-Neff, não devemos confundir as necessidades humanas propriamente ditas com os meios que satisfazem tais necessidades. As necessidades humanas básicas são invariáveis, mas a forma como as sociedades procuram satisfazer tais necessidades é algo culturalmente determinado.

Tal distinção é fundamental para entendermos o fenômeno da pobreza. Afinal, estamos acostumados a identificar a pobreza apenas com os aspectos de subsistência. Contudo, ser pobre não é apenas não dispor de bens primários essenciais. Na verdade, cada tipo de necessidade humana básica não satisfeita corresponde um tipo de pobreza. Dessa forma, existe pobreza de subsistência, mas também pobreza de proteção, pobreza de afeto, pobreza de entendimento etc, cada uma delas gerando patologias específicas.

Pobreza não é apenas penúria. É, sobretudo, não conseguir alçar-se à condição de sujeito capaz de comandar seu próprio destino (Demo, 2003). Em outros termos, *pobreza é não ter, mas é também não ser ou estar impedido de ser*, como bem procurou mostrar Amartya Sen (1999).

Com efeito, em suas várias obras, Sen insistiu na necessidade de diferenciarmos dois conceitos fundamentais no entendimento da pobreza. O primeiro deles é o de *capabilidades* (*capabilities*), neologismo que designa as possibilidades e as chances que uma pessoa tem de realizar seus objetivos, de levar o tipo de vida que considera valiosa, e de incrementar suas possibilidades reais de escolha. O segundo conceito proposto por Sem é o de *funcionamentos (functionings*), outro neologismo que se refere a todos os modos de ser e de agir dos indivíduos, isto é, ao *poder ser* e ao *poder fazer* de uma pessoa. Tais funcionamentos variam dos mais elementares (alimentar-se, preservar a vida etc.) aos mais complexos (respeito, reconhecimento etc.). As capacidades, por seu turno, refletem as opções abertas aos indivíduos por diferentes conjuntos de funcionamento.

Tal distinção possibilita ao economista hindu a construção de uma noção de justiça social que ultrapassa a mera distribuição e bens sociais primários - como é o caso do modelo proposto por Rawls - e o estabelecimento de uma diferença entre as noções de *pobreza absoluta* (nível de vida abaixo do mínimo fisicamente adequado) e *pobreza relativa* (decorrente do nível de desigualdade socioeconômica de uma sociedade).

A identificação das necessidades humanas básicas não é importante apenas para um melhor entendimento da pobreza. Ela é vital também para a própria compreensão dos direitos humanos, como bem mostrou Galtung (1994).

De fato, as necessidades humanas mantêm uma relação complexa com os direitos. As necessidades humanas são localizadas dentro dos seres humanos; os direitos humanos são localizados *entre* eles. Os direitos humanos, na verdade, são um canal de satisfação das necessidades humanas, principalmente as de sobrevivência e de autonomia. Contudo, observa Galtung, enquanto a linguagem das necessidades é relativamente rica, a linguagem dos direitos parece ser pobre. Muitas das necessidades humanas não estão cobertas por direitos. Em contrapartida, muitos direitos não expressam verdadeiras necessidades.

3 A POBREZA NO DIREITO

É bem verdade que, dada a sua abrangência, a pobreza não é passível de ser definida de forma cabal por lei. Contudo, uma linha da pobreza - abaixo da qual medidas devem ser desenvolvidas para ajudar a combater situações de extrema pobreza - pode ser determinada por um texto legal. É o que acontece na Constituição Federal de 1988, que, ao definir o salário mínimo devido a um trabalhador, acaba, por inversão, por fornecer parâmetros de demarcação para normas positivas e políticas públicas.

Conforme já afirmamos, a categoria da pobreza não se faz presente nos principais textos internacionais atinentes aos direitos humanos. Ela apenas comparece, de forma indireta, na forma da proteção de direitos específicos, tais como a saúde, a seguridade social ou o desenvolvimento, por exemplo. Isso enfraquece a compreensão de que a pobreza é uma violação dos direitos humanos. Tudo se passa como se a função dos Estados fosse a de aliviar a pobreza, não de eliminá-la por completo, o que explica a ausência de referência direta aos direitos humanos quando se trata de propor políticas públicas de combate à pobreza.

De fato, políticas públicas contra a tortura, por exemplo, são vistas como articuladas aos direitos humanos. O mesmo acontece com questões raciais e de gênero. Porém, quando a pobreza é objeto de tais políticas, a referência direta aos direitos humanos parece desaparecer. Daí a falsa impressão de que a pobreza não é uma violação dos direitos humanos.

Ora, se o direito assumisse que a pobreza extrema constitui uma violação da dignidade humana, ele poderia pensar facilmente este fenômeno como uma verdadeira transgressão dos direitos reconhecidos como inerentes à condição humana.

No caso do sistema jurídico pátrio, a situação não é muito diferente, ainda que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, aponte como um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza. No mais, o texto constitucional fixou, para a União, a competência de "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos". Para tanto, em suas disposições transitórias, artigos 79, 80 e 81, a Constituição instituiu o *Fundo de Combate e erradicação da pobreza*, regulamentado por lei complementar em 06 de julho de 2001. Os recursos deste Fundo estão direcionados às ações que tenham como alvo:

> **I** – famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda;
> **II** – as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

A partir da constituição do Fundo, diversos programas sociais foram postos em curso, como o programa bolsa escola, por exemplo. A criação do Fundo foi um passo importante no combate à pobreza. Contudo, é importante notar que ele vem sendo reduzido paulatinamente, para garantir a meta de superávit primário acertado com o FMI, fato que revela a prioridade da agenda econômica brasileira com relação à agenda social (SWARTZMAN, 2004).

Outro passo importante no combate à pobreza, no Brasil, foi o estabelecimento do Benefício de prestação continuada estabelecido pela *Lei Orgânica de Assistência Social de 1993*. Tal benefício assegura, aos idosos e portadores de deficiência que não tenham como prover a própria manutenção, uma renda mínima. A promulgação desta lei impôs um novo formato à assistência social brasileira, concebendo-a como uma política de proteção

social não contributiva, cujo escopo é promover a justiça social através de um mecanismo de distribuição de renda em favor dos menos favorecidos.

A instituição deste novo sistema de seguridade social buscou concretizar as diretrizes estabelecidas pelos principais textos que integram o direito internacional dos direitos humanos no tocante ao combate à pobreza. Contudo, o tratamento jurídico da pobreza, não só no Brasil, continua atrelado à idéia de subsistência, e não de vida digna (SPOSATI, 2004). Ora, é preciso ir mais adiante e entender que a pobreza dificulta ou impede por completo a exigência de outros direitos. Afinal, como os pobres podem, por exemplo, exigir seus direitos de liberdade de locomoção? E que direito à privacidade eles podem demandar quando não possuem um lugar fixo para morar? Por quais meios eles podem livremente requerer acesso à cultura, conhecimento ou educação?

A luta contra a pobreza não pode, portanto, limitar-se a ações que venham a garantir a mera subsistência. É preciso levar a sério a interpendência e universalidade dos direitos humanos e agir sobre os diversos fatores que impedem a existência de uma vida digna. Só assim entenderemos que a extrema pobreza é uma negação completa dos direitos humanos, pois todo pobre se vê despido de sua condição de sujeito de direito e reduzido à situação de uma coisa.

Tal conclusão revela a importância das propostas atuais de criação de um instrumento internacional de proteção contra a pobreza, análogo aos instrumentos que protegem os direitos civis e políticos. Tal instrumento, defendido por diversas organizações internacionais, deve vislumbrar a pobreza como uma violação ao conjunto dos direitos humanos.

4 A POBREZA DO DIREITO

É bem certo que não existe solução fácil e rápida para o problema da pobreza no mundo, e menos ainda no Brasil. Contudo, o combate ao fenômeno da pobreza pode ser iniciado por vários caminhos: vontade política e compromisso com os valores da igualdade social e dos direitos humanos; formulação de uma política econômica adequada para haver devida geração de

recursos; a existência de um setor público eficaz na utilização de tais recursos oriundos da sociedade; elaboração de políticas na área da educação, da saúde, do trabalho, da proteção à infância e do combate à discriminação social etc.

Não se trata de um caminho fácil de ser percorrido. A construção de uma sociedade comprometida com valores de eqüidade e justiça social, que não incorra nos usos do populismo ou messianismo político, é tarefa coletiva, e não apenas dever do Estado. Como bem assinalou Michel Walzer, devemos assumir nossa responsabilidade coletiva no assassinato simbólico dos mais necessitados; somos todos cúmplices, em graus diversos (WALZER, 1995).

O direito se mostra pobre quando não consegue vislumbrar a pobreza como uma verdadeira violação da dignidade humana, em todas as suas dimensões. Tal miopia decorre, como já afirmamos, da permanência de uma visão fragmentada dos direitos humanos.

É bem verdade que os professores de direito insistem sempre na idéia de que os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Mas é raro encontrarmos um texto que assuma plenamente a idéia de que a *pobreza é uma ilegalidade*. Uma voz dissonante é Maria Elena Ortiz, que, com todas as letras, afirma ser a pobreza uma questão de direitos violados: "Erradicar a pobreza, diz a autora, necessariamente é um desafio ético e político, mas também é, de maneira incontornável, um desafio jurídico que interroga o Estado e seu papel, o direito e seus fundamentos e sua prática, mas, particularmente, os direitos humanos reconhecidos hoje como fundamento da dignidade humana [...]. Falar da relação entre direitos e pobreza é supor que o pobre não é sujeito de caridade ou da bondade, mas é titular de direitos e, portanto, tem direito a um padrão de vida decente" (ORTIZ, 2004).

Quando deixamos de lado o lugar central da pobreza no plano dos direitos humanos, esquecemos que a eficácia de um direito qualquer, como por exemplo, o direito de estar livre da fome, não pode ser considerada isoladamente. Certo, ninguém pode ser colocado numa situação que não possa satisfazer suas necessidades nutricionais básicas, mas é obvio que a pobreza não pode ser revertida sem a satisfação de todos os outros direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Outro grave problema que empobrece o olhar que o direito porta

sobre a pobreza diz respeito à insistência em se conceber as normas que buscam a erradicação desse fenômeno como meros programas políticos.

De fato, os chamados direitos econômicos e sociais são usualmente tidos como objetivos desejados, e não como direitos reais. Contudo, importa compreender que os direitos humanos, em sua acepção geral, não são meras diretrizes para uma boa vida dos seus titulares, mas eles existem para assegurar condições, positivas ou negativas, de um mínimo de vida digna.

Muitos objetam que os direitos sociais e econômicos são onerosos quando comparados aos direitos que tratam das liberdades civis. Mas isso é uma falácia, já que direitos como liberdade de expressão, propriedade e livre circulação são muito mais caros, vez que exigem um grande aparato de proteção (tribunais, polícia, serviços cartorários etc.).

Como muitos autores vêm insistindo, os direitos sociais e econômicos estão relacionados àquilo que se pode chamar de "mínimo existencial" (TORRES, 2005). Esse mínimo existencial corresponde a determinados valores importantes, como a liberdade e a justiça, também estão, relacionados ao cumprimento de algumas exigências importantes que se expressam em quatro áreas: exigência de se ter uma vida; exigência de poder governar sua própria vida; exigência contra tratamento cruel e degradante; exigência contra tratamento injusto. Cada uma dessas exigências está centrada nas necessidades humanas básicas. Não são exigências mínimas, pois mínimo sugere ínfimo, mas são exigências básicas, no sentido de sua indispensabilidade. Perfeitamente realizadas, elas poderiam tornar possível, para qualquer pessoa, a concretização de uma vida decente e digna.

O direito precisa enriquecer seu olhar sobre a pobreza. Isso vale tanto para a teoria quanto para a prática jurídica. Nosso desafio, na qualidade de juristas, é justificar e defender a idéia de direitos sociais e econômicos enquanto direitos dotados de fundamentação, plausibilidade e eficácia. É desenvolver os fundamentos de uma concepção da justiça social que beneficie os menos protegidos, favoreça a igualdade de oportunidades e contribua para anular os fatores que afetam as potencialidades dos indivíduos. Como afirma Mireille Delmas-Martir, "o direito não é um feiticeiro todo-poderoso, mas nem por isso é também impotente". Um mundo sem pobreza é possível, e só depende de nossa capacidade de agir.

REFERÊNCIAS

BERGEL, J.L. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

BOURDIEU, Pierre. La force du droit. Éléments pour une sociologie du champ juridique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, n. 64, 1986.

GALTUNG, Johan. **Direitos Humanos**: uma nova perspectiva. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

GARAPON, Antoine. Direito e moral numa democracia de opinião. In: GARAPON, Antoine; SALAS, Denis. **A justiça e o mal**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

MAX-NEEF, Manfred. **Desarollo a escala humana**. Conceptos, aplicaciones y reflexiones. Barcelona: Icaria, 1993.

ORTIZ, Maria Elena Rodríguez. A pobreza desde uma perspectiva dos direitos humanos. In: ORTIZ, Maria Elena Rodríguez. **Justiça social:** uma questão de direito. Rio de Janeiro: DPA, 2004.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SEN, Amartya. **Pobreza e fome:** Um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar, 1999.

SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Proteção social de cidadania**. São Paulo: Cortez, 2004.

WALZER, Michel. "Exclusion, justice et État democratique". In: AFFICHARD, Joëlle ; FOUCAULD, Jean- Baptiste de. **Pluralisme et equité**. Paris: Esprit, 1995.