



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

TÉSSIO RAUFF DE CARVALHO MOURA

O ESTADO E O DEVER DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Salvador

2022

TÉSSIO RAUFF DE CARVALHO MOURA

O ESTADO E O DEVER DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia

Salvador

2022

Dados internacionais de catalogação na publicação

M929 Moura, Tércio Rauff de Carvalho
O estado e o dever de erradicação da pobreza / por Tércio Rauff de
Carvalho Moura. – 2022.
85 f.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de
Direito, Salvador, 2022.

1. Estado. 2. Pobreza - Aspectos jurídicos. 3. Políticas públicas - Fome.
4. Programa Bolsa Família (Brasil). 5. Desigualdade social. I. Bahia, Saulo
José Casali. II. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III.
Título.

CDD – 342.041

AGRADECIMENTOS

É aqui, “*no meio do caminho de nossa vida*”, como prefigura o verso inicial da Divina Comédia, de Dante Alighieri, que a caminhada no saber revela logo de início suas grandes dificuldades, que, num sentido metafórico, perpassam Inferno, Purgatório para, apenas após isto, permitirem divisar algumas faíscas de luz do Lugar Mais Alto, onde a Verdade habita.

As primeiras palavras só poderiam ser de agradecimento a meu pai, João de Moura Carvalho (*in memoriam*), pelo amor e exemplo de trabalho e a minha mãe, Teresinha de Carvalho Moura, a quem devo muito do que pude me tornar e cuja atuação sobre minha vida se estende na forma de uma benção cotidiana e infinita.

A minha família devo a gratidão por nunca caminhar sozinho. Personifico em minha irmã, Tailanna Ráugylla, exemplo de caráter e força e em minha tia, Lourdes Moura, o exemplo de cuidado que enxergo em cada um dos tios, tias, primos e primas que me acompanham e com os quais tenho o prazer de *multiplicar* a alegria por esta conquista individual.

Muitos amigos tornaram esta caminhada mais fácil. Aos Amigos da UFPI (Universidade Federal do Piauí), com os quais dividi, desde 2006, anos de dificuldades e vitórias, agradeço por sua presença nesta jornada, o que faço na pessoa de meu irmão Francisco Vieira Jr. Amigos do Ministério Público do Estado do Piauí, casa a qual busquei honrar como servidor por nove anos, também se fizeram presentes nesta jornada: transmito meu agradecimento a cada um de vocês na figura do Dr. Cleandro Moura.

Na Universidade Federal da Bahia, tive a felicidade de encontrar brilhantes professores, que, como Virgílio guiou Dante, me auxiliaram a atravessar caminhos e desafios que, sozinho, teriam sido deveras mais tortuosos. Obrigado aos professores Drs. Edilton Meireles e Paulo Pimenta pelas valiosas e tão ricas lições! Aos professores Drs. Rodolfo Pamplona e Nelson Cerqueira, devo a alegria pelo voo que me permitiu vislumbrar os pontos em que a Filosofia entra em simbiose com o Jurídico: sua disciplina, professores, foi e será fundamental enquanto eu puder pensar o Direito! Ao meu orientador, professor Dr. Saulo Casali, devo, além de tudo o quanto afirmado, a especial gratidão pela robusta orientação e por inaugurar, em terras baianas, uma agenda de estudos sobre a realidade em si mesma e sua transformação por meio da conjugação entre Direito e Economia: certamente muitas das melhores ideias deste estudo sobre a erradicação da pobreza no Brasil são, direta e indiretamente, fruto deste trabalho pioneiro; meu muito obrigado, Professor Saulo.

Por fim, agradeço à Procuradoria Geral do Estado da Bahia, especialmente aos colegas da Procuradoria Judicial, pelo companheirismo, amizade e pelos exemplos diuturnos que me

são dados de que as agruras da defesa do Poder Público são compensadas, com sobras, pelo triunfo do interesse público que chega, ainda que silencioso, a todos. Meu muito obrigado pela confiança e apoio constante especialmente aos Procuradores-Chefe da Procuradoria Judicial, Dr. Frederico Valverde e ao Procurador Assistente do Núcleo Trabalhista, Dr. Ronaldo Nunes. A todos os demais amigos da Procuradoria, sintetizo meu agradecimento na pessoa do amigo de todas as horas Arley Oliveira.

O presente estudo é uma semente de fé lançada à noite e do meio de uma caminhada, como a do poeta florentino. Eis aqui a fé, que é minha e de muitos, de que um Brasil mais justo e gentil com seus filhos é possível. Que o presente estudo, dedicado que é a honrar aquilo que de bom herdamos de nossa antepassados, comprometermo-nos com o presente sempre ao redor e a firmarmos, por nós mesmos, a promessa de uma País mais gentil para os que virão.

O presente esforço soma-se a outros tantos, anônimos ou não, levando o Brasil a concluir sua redenção e, completando a transcendência de sua condição, tornar-se aquilo que esteve vocacionado desde sempre a ser: uma pátria justa e acolhedora para seus filhos!

*Porque tive fome e me destes de comer; tive sede e me destes de
beber;*

(...)

*'Em verdade eu vos declaro que todas as vezes que fizestes isso a um
destes meus irmãos mais pequeninos, foi a mim mesmo que o fizestes'*

Evangelho Segundo São Mateus

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diferentes Linhas da Pobreza.....	15
Figura 2 - Dinâmica dos Números da Pobreza entre 1977 e 1988	18
Figura 3 - Relação entre Pobreza e a Realização de Eleições.....	20
Figura 4 - Números da Pobreza entre 2001 e 2019.....	21
Figura 5 - Jogo da Semeadura de Palanpur.....	59
Figura 6 - Evolução dos Gastos com o PBF entre 2004 e 2020.....	66
Figura 7 - Números da Extrema Pobreza no Brasil entre 1990 e 2015.....	68
Figura 8 - Relação entre a Apropriação de Valores do Auxílio Emergencial por Faixa de Renda.....	70
Figura 9 - Evolução do Valor do Benefício do PBF em Relação à Linha da Extrema Pobreza.....	75

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar a viabilidade e consequências juseconômicas do dever estatal de erradicar a pobreza enquanto objetivo fundamental constitucional. Buscou-se utilizar o método indutivo, aplicado a dados empíricos reunidos aqui como conjunto de fatos relevantes sobre os quais se volta o objetivo fundamental de erradicação da pobreza. A ferramenta que instrumentaliza tal análise é a Teoria da Escolha Pública, cuja linguagem é aqui empregada na busca de conversão dos movimentos de competição, subjacentes às disputas orçamentárias, em cooperação do tipo ganha-ganha. Para tanto, o recorte temporal busca dar enfoque aos modelos de políticas transferenciais de renda aplicados no Brasil, especialmente desde a Redemocratização de 1988, indo até o Programa Bolsa Família, à vista da disponibilidade de dados de tal recorte temporal. Ao final, constata-se que as medidas transferências de renda têm exercido papel decisivo na redução da pobreza como efeito direto, mas permitindo ainda efeitos indiretos pertinentes ao seu Custo Social, que se somam e perfazem uma ferramenta de relevante valor de transformação social.

Palavras-chave: Erradicação da Pobreza, Objetivo Constitucional Fundamental, Políticas Públicas, Análise Econômica do Direito, Teoria das Escolhas Públicas.

ABSTRACT

The present research seeks to analyze the feasibility and legal consequences of the state's duty to eradicate poverty as a fundamental constitutional objective. We sought to use the inductive method, applied to empirical data gathered here as a set of relevant facts on which the fundamental objective of eradicating poverty turns. The tool that instrumentalizes such analysis is the Public Choice Theory, whose language is used here in the search for the conversion of competition movements, underlying budget disputes, into win-win cooperation. Therefore, the time frame seeks to focus on the models of income transfer policies applied in Brazil, especially since the 1988 Redemocratization, going up to the Bolsa Família Program, in view of the availability of data from such a time frame. In the end, it appears that income transfer measures have played a decisive role in reducing poverty as a direct effect, but still allowing indirect effects relevant to its Social Cost, which add up and make up a tool of relevant value for social transformation.

Keywords: Eradication of Poverty, Fundamental Constitutional Objective, Public Policies, Economic Analysis of Law, Public Choice Theory.

TÉSSIO RAUFF DE CARVALHO MOURA

O ESTADO E O DEVER DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Direito da
Universidade Federal da Bahia para a obtenção do
título de Mestre.

Aprovada em: 26/04/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia
Orientador
Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. João Glicério de Oliveira Filho
Examinador Interno
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Ana de Oliveira Frazão (UnB),
Examinadora Externa
Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A POBREZA COMO PROBLEMA JURÍDICO	9
2.1 Conceito de pobreza	9
2.1.1 <i>Diferentes modos de encarar a pobreza: pobreza relativa e pobreza absoluta</i>	11
2.2 Explicitação da pobreza como realidade: a necessidade de medidores	14
2.3 A pobreza no Brasil: breve perspectiva histórica	16
2.4 Panorama recente: retrocessos e urgência que se refaz	19
3 O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA	23
3.1 Mito da neutralidade do Direito	23
3.2 A Lógica desmistificadora da Teoria do Custo dos Direitos: concessões são inafastáveis	27
3.3 Erradicação da pobreza e desenvolvimento	30
4 EM BUSCA DE UMA SOLUÇÃO COOPERATIVA PARA O PROBLEMA DA POBREZA	32
4.1 O individualismo metodológico racional	32
4.2 O individualismo metodológico racional e a questão social do Brasil	36
4.3 O papel da legitimidade cooperativa: suprimindo custos de transação	41
4.4 Escolhas Públicas (<i>Public Choices</i>) e análise econômica do Direito	45
4.5 Necessidade dos consensos parciais: a erradicação da pobreza	49
4.6 Teoria dos Jogos e cooperação: construindo Escolhas Públicas	54
4.6.1 <i>As formas de Jogo Cooperativo e o que elas iluminam sobre a atuação político-econômica</i>	56
4.7 Programa Bolsa-Família e cooperação institucional	59
4.7.1 <i>O Programa Bolsa Família no contexto das políticas sociais</i>	60
4.7.2 <i>Breve panorama sobre políticas de transferência de renda condicionada na América Latina</i>	61
4.7.3 <i>Visão geral do Programa Bolsa Família</i>	63
4.7.4 <i>Análise dos deslocamentos econômicos promovidos pelo Programa Bolsa-Família</i>	66
4.7.5 <i>Externalidades não econômicas do Programa Bolsa Família: o custo social</i>	70
4.7.6 <i>Externalidades econômicas: Jogo de Soma Não-Zero</i>	72
4.7.7 <i>Problemas do Programa Bolsa Família</i>	73
5 CONCLUSÃO	77
REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo busca responder em que medida a Teoria da Escolha Pública (*public choice*) pode ser utilizada para oferecer caminhos cooperativos para o enfrentamento do problema da pobreza no Brasil.

Para tal abordagem, fez-se necessário compreender noções prévias da dimensão da pobreza no âmbito nacional, buscando dimensioná-la, entender suas nuances e efeitos sistêmicos, bem ainda o papel que o Direito ocupa em tal quadra, vocacionado que deve ser à solução de problemas reputados prioritários. Neste sentido, o resgate das práticas históricas adotadas, ou não, no rumo do enfrentamento de pobreza importa para a compreensão de tal contexto, a fim de estabelecer comparativos de causalidade.

O problema que se busca enfrentar reside em como as políticas transferenciais de renda se relacionam com o objetivo fundamental de erradicação da pobreza (art. 3º, III, da CF/88), com enfoque exemplificativo para o Programa Bolsa Família, tomado em perspectiva histórica e à luz das mutações por si experimentadas.

A presente análise deriva de uma interpretação econômica dos efeitos das políticas transferenciais na realidade concreta a que se dirige enquanto política social munida de efeitos econômicos e indutores. A abordagem mais ampla que em determinado momento do estudo será dada ao referido Programa se justifica, nesse sentido, por sua longevidade ímpar e por ser a resultante da unificação e adensamento orçamentário de outros modelos de transferência praticados no Brasil, os quais serão também abordados.

Buscou-se investigar os resultados das políticas transferenciais nos números da pobreza, desde o início de sua implantação, no início da década de 1990, de modo quase paralelo à Redemocratização e à constitucionalização de demandas de massa na Carta de 1988. Foram ainda analisados dados sobre a dinâmica da pobreza em anos anteriores à Redemocratização, buscando estabelecer necessários paralelos derivados das práticas e resultados adotados até então e no período posterior a 1990.

Tal panorama temporal ainda permite entender as abordagens que dominaram o endereçamento do tema da pobreza nos recortes temporais anteriores e posteriores ao início da década de 1990.

A realidade da composição orçamentária, que subjaz à própria atuação estatal e é instrumentada pelo Direito, revela, em seu teor, a composição de uma série de escolhas que, materializadas em custos, revelam uma opção prioritária pela manutenção do *status quo* e, de

consequente, pela própria negativa à *força normativa da Constituição*, cuja função, no ponto, é essencialmente transformadora.

Na esteira da democracia, concessões e prioridades ocorrem naturalmente e são feitas usualmente em favor de grupos organizados, que, assim, tornam atendidas suas demandas. A noção de que todos os direitos possuem custos descortina um cenário de necessária revisitação de dogmas de aplicação orçamentária, o que pode significar alterações ora mais progressistas, ora mais conservadoras.

Uma destas revisitações possíveis diz com a ênfase a ser dada às políticas sociais de conteúdo transferencial e baseadas em condicionalidades como formas de obtenção de efeitos diretos e indiretos na vida daqueles a quem se destinam.

Os dados adiante analisados permitem concluir que as políticas transferenciais exercem indispensável papel corretivo, mediante alocações orçamentárias, de disfunções não endereçadas de modo adequado pelas estruturas típicas de mercado. Tal função institucional, todavia, é investigada à luz da percepção de que o Estado também possui limitações e sua movimentação precisa obedecer a diagnósticos de viabilidade e de racionalidade.

A teoria das escolhas públicas fornece, neste sentido, um arcabouço interpretativo da legitimidade (adequação constitucional) e efetividade (fornecimento de resultados satisfatórios) das políticas transferenciais. A teoria dos jogos e a possibilidade de estabelecimento de consensos vocacionados a jogos de soma não-zero, caso que se defenderá ser o das políticas transferenciais, permite o melhor enquadramento das ações institucionais segundo um crivo de racionalidade orientadora do processo político.

Não bastasse isto, é necessário apresentar elementos componentes do custo social das políticas transferenciais, dada a necessidade de que tais políticas sejam mensuradas não só à luz de efeitos monetários imediatistas. Efeitos sociais diretos e, inclusive, de fins intergeracionais importam para a melhor compreensão do caráter das políticas sociais de transferência monetária.

A pesquisa em mãos busca ainda entender os efeitos das políticas transferenciais como causadoras de impactos nas mais diversas searas da realidade a que se destina. A institucionalização de uma política social de erradicação da pobreza é imperativo constitucional (art. 3º, III) e, conforme defende-se, premissa a partir da qual podem ser estabelecidos resultados econômicos multiplicadores em favor da coletividade.

O método utilizado foi preponderantemente empírico-indutivo, buscando compreender dados secundários que pudessem estabelecer nexos cognitivos apontadores de modelos de eficiência no tratamento da questão da erradicação da pobreza.

2 A POBREZA COMO PROBLEMA JURÍDICO

Nada obstante corporifique um problema que abocanha enorme fração da realidade brasileira, tem-se percebido, ainda, a necessidade de maiores estudos que aprofundem o Direito no problema da pobreza, dada a missão transformadora que aquele assume por ocasião da constitucionalização das demandas das massas.

Para que tal imersão possa se dar a contento, algumas premissas precisam ser estabelecidas, a fim de que o tema em foco comporte mais apropriada discussão. Daí a necessidade de que a pobreza seja conceituada e decomposta em suas expressões materiais mais usuais, à luz de medidores que possam fazer perceber de modo melhor sua expressão, especificamente no que toca a seus desdobramentos no contexto brasileiro.

2.1 Conceito de pobreza

Embora não haja uma conceituação jurídica do que seja pobreza, sua noção pode ser tomada de empréstimo de outros ramos do saber, com as quais o diálogo é imprescindível. Conforme Milton Santos, a análise da pobreza nos países subdesenvolvidos esbarra em dificuldades de diversas ordens, que vão desde a multiplicidade dos critérios que orientarão estatísticas e classificações, passando por dificuldades práticas as mais diversas, até a própria operação destas. “A medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria”, dirá Milton Santos (2013, p. 18), a fim de referir que, ao fim e ao cabo, tal definição precisa ser extraída do próprio contexto econômico de onde ele emerge concretamente.

Conquanto haja imprecisão e mesmo indefinições metodológicas sobre o que é ser pobre, tem-se que a utilização de uma métrica favorece a inclusão da temática no diagnóstico das políticas públicas e, a partir disto, no endereçamento destas para a consecução de seus efeitos transformadores. Tais dados permitem a definição e a escala em que o problema em foco se entremostra, sua distribuição humana e geográfica, permitindo, assim, a otimização de resultados, mediante correta mensuração de dados.

Neste contexto, tem relevo o critério desenvolvido por Amartya Sen (2000) de pobreza multidimensional, refletida esta em índices, que devem evidenciar da maneira mais abrangente possível o conjunto de privações a que resta submetido um indivíduo, cujas repercussões implicam *privação de capacidades básicas*, e não apenas sob o prisma reducionista da renda. Para Amartya Sen, “a privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte

prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo mútuo disseminado e outras deficiências” (2000, p. 21).

A abordagem posta por Amartya Sen tem o mérito de evidenciar que, se o exercício da autonomia individual é impensável na atual quadra da história sem instrumentos econômicos, não é pela simples disponibilidade de renda que ela se resolve automaticamente. Antes, tais aportes econômicos devem ser entendidos como instrumentais à superação das condições postas, para o que desempenham papel de relevante centralidade no âmbito das políticas de transferência de renda a fixação de condicionalidades devidamente calibradas (2010, p. 121).

O chamado enfoque das capacidades de Amartya Sen ainda implica perceber os elementos prejudiciais indiretos que a pobreza e seu combate envolvem, com ganhos de perspectiva para aqueles elementos que não podem ser facilmente quantificáveis, mas que implicam benesses que, exercidas individualmente, vertem em proveito da coletividade. Analisando o papel das capacidades humanas e de sua conseqüente promoção, a qual demanda recursos da via econômica, Amartya Sen as separa em: “1) sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; 2) seu papel indireto, influenciando a mudança social; e 3) seu papel indireto, influenciando a produção econômica”. (2010, p. 377).

A pobreza, no sentido que ora se emprega, é essencialmente a privação material munida de repercussões diretas e indiretas que, sendo lesivas e limitadoras do próprio indivíduo que dela padece, também estende o arco de sua influência à coletividade. Fala-se aqui dos inúmeros ganhos sociais, alguns dos quais descortinados ao diante, que, existindo em potência nos indivíduos, em inúmeras vezes não se chegará a realizar como ato, dadas as limitações impostas pela pobreza.

Assim, a noção de pobreza pode começar a ser abordada como resultante do cumprimento parcial das promessas da Modernidade, em especial da *economia de mercado* formada pela Revolução Industrial. Tomada como disfunção do modelo de produção e distribuição de resultados econômicos, a extrema pobreza revela a necessidade de oferecimento de ferramentas para sua superação conjugadas com o alívio imediato da escassez econômica. À viabilização de estruturas existenciais mínimas, tais como moradia e nutrição por meio do apoio financeiro direto, precisam se somar qualitativamente condições de consecução de educação e saúde – estas duas no campo das condicionalidades do PBF -, que representem condições de superação da não inserção econômica.

Com efeito, as dificuldades de uma abordagem mais complexa se revelam logo de saída, mediante a definição, para o caso brasileiro e à luz da Norma Constitucional, do que

sejam tais *capacidades básicas*, cuja privação implique necessária resposta estatal. Ainda que presentes tais dificuldades, esta abordagem implica, sem negar a intimidade econômica do fenômeno da pobreza, evidenciar que há arranjos exteriores à dinâmica interna da renda e para as quais há prejuízos decorrentes da inexistência de um padrão mínimo de inserção econômica.

Um dos enfoques do presente trabalho, pois, é que a pobreza, entendida como *redução de capacidades*, tem o poder de se reproduzir com o passar das gerações por diversas razões, replicando seu modo operativo excludente em face das gerações futuras. Por força disto, os próprios males da exclusão econômica prejudicam as gerações futuras nos níveis familiar e coletivo, posto que vocacionados à corrosão de potencialidades.

Ainda a respeito da redução das potencialidades humanas e mesmo antecipando as razões que, por vias outras, foram fundamentalmente acolhidas no Texto Constitucional, tomam-se de empréstimo as expressões usadas pela personagem Marmieládov da obra *Crime e Castigo*, de Fiodor Dostoiévski, que em conversa com Raskólnikov, assim justifica a escolha ora travada:

- Meu caro senhor – retomou ele em tom quase solene -, pobreza não é defeito, e isto é uma verdade. Sei ainda mais que bebedeira não é virtude. Mas a miséria, meu caro senhor, a miséria é defeito. Na pobreza o senhor ainda preserva a nobreza dos sentimentos inatos, já na miséria ninguém o consegue, e nunca. Por estar na miséria um indivíduo não é nem expulso a pauladas, mas varrido do convívio humano a vassouradas para que a coisa seja mais ofensiva; o que é justo, porque na miséria eu sou o primeiro a estar pronto para ofender a mim mesmo. (p. 20)

A distinção aí feita entre pobreza e miséria, pois, equivale à aceitação da desigualdade, porém não além das fronteiras em que haja o impedimento ao exercício de expressões humanas intersubjetivamente compartilhadas. A diferenciação que se tem contemporaneamente entre pobreza relativa (pobreza) e absoluta (miséria) importa, de molde a se estabelecer que é contra esta última – a pobreza absoluta ou miséria – que se volta o escopo do presente estudo.

2.1.1 Diferentes modos de encarar a pobreza: pobreza relativa e pobreza absoluta

Os estudos que buscam instrumentar políticas transferenciais como solucionadoras da Questão Social não chegam às raias de propor uma igualdade absoluta – nem o poderiam diante do atual Texto Constitucional, que normatiza a erradicação da pobreza e a redução de das

desigualdades (art. 3º, III). Não há, pois, uma contraposição em absoluto ao *status quo*, mas sim a busca do que se afigura consensual, ainda que apenas em abstrato: o combate às situações que privam o próprio exercício de um aparato mínimo de faculdades humanas, que é o cenário da pobreza absoluta ou miséria.

Consta ter sido Seebohm Rowntree, quem, em 1902, enunciou primeiramente uma divisão relacional entre formas de pobreza, quais sejam: a *pobreza primária*, entendida como a impossibilidade de satisfação de necessidades orgânicas mínimas, tais como alimentação, saúde, moradia etc. através da renda; e de outro lado, há a *pobreza secundária*, que diz respeito à impossibilidade de satisfação das necessidades materiais mínimas quando a renda não basta para superar tais óbices. O segundo caso – o da pobreza secundária – busca enfatizar as situações em que, mesmo com a disposição de certo padrão de renda, ainda há dificuldades para o acesso às capacidades básicas, como, por exemplo, insuficiência dos serviços públicos de saúde e educação ou mesmo pressões da violência (REGO; PINZANI, 2014, p. 157-158).

Os diversos estudos parecem convergir para a percepção de que, conquanto a desigualdade possa redundar em processos de pobreza, o estabelecimento de um patamar fixado em caráter absoluto cristaliza a ideia de que há uma fronteira além da qual a desigualdade não pode nem deve ir: o que há além é redução da condição humana, é privação de *capacidades básicas*. Há, no campo que vai além da citada fronteira, redução da nutrição e de subsídios cognitivos que impedem o exercício dos rudimentos da condição humana nas diversas esferas em que esta precisa se dar, como pontua Hannah Arendth. Para a pensadora, “o homem não pode ser livre se ignora estar sujeito à necessidade, uma vez que sua liberdade é sempre conquistada mediante tentativas, nunca inteiramente bem-sucedidas, de libertar-se da necessidade” (2020, p. 149).

Neste sentido, os diversos critérios sinalizam para o estabelecimento de um patamar tomado em caráter terminante, no sentido de que, uma vez ultrapassada a sua quantificação, que é variável entre os países, poder-se-ia falar em situação de pobreza. Para Diogo Rosenthal Coutinho, sintetizando tal entendimento, a pobreza absoluta pode ser diferenciada da relativa, sendo este um conceito relacional e aquele fixo, isto é, dependente apenas do atingimento de determinado patamar:

Na literatura especializada, a pobreza, em geral, é dividida em formas: pobreza absoluta e pobreza relativa, sendo esta última, como se verá, na realidade, uma medida da desigualdade. A pobreza absoluta é um padrão, isto é, uma medida (absoluta) comparável no espaço e no tempo para identificar, por exemplo, as pessoas que vivem (ou sobrevivem) com uma renda inferior a um certo patamar ou para dimensionar a porcentagem da população de determinado país ou região que se alimenta com

qualidades de calorias inferiores àquela necessária para sustentar adequadamente uma vida fisicamente saudável. (2013, p. 36)

Tal distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa – aquela tomada como patamar que deontologicamente não haveria de ser desrespeitado e esta como medida e consequência da desigualdade -, converge com o que parece ser posição majoritária que, reservando nomes diversos para ambas, trata-as de formas diversas. Há uma forma de desigualdade aceitável, decorrência mesma da liberdade humana e outra inaceitável, que resulta da deturpação em concreto de pontos de partida econômicos para os indivíduos.

Partindo de uma compreensão similar, Walquiria Rego leão e Alessandro Pinzani (2014, p. 161) elencam os seguintes elementos como sendo efeitos da condição de extrema pobreza e decorrentes, portanto, da não satisfação de necessidades básicas:

1. Falta de condições básicas para uma vida saudável;
2. Acesso nulo ou irregular à renda derivada de um trabalho regular;
3. Trabalho infantil e abandono escolar;
4. Alta natalidade;
5. Acidentes;
6. Falta de crédito;
7. Invisibilidade e mudez;
8. Desigualdade interna às famílias;
9. Vergonha;
10. Cultura da resignação;
11. Exclusão da cidadania.

Referida listagem é enriquecida pelo trabalho de pesquisa de campo de cinco anos levado a efeito pelos autores, o qual sintetiza o que chamaram de “características fenomenológicas da pobreza” (2014, p. 279) e cujos impactos na inserção econômica dos indivíduos pode ser assim entendida na visão dos autores: 1) falta de condições básicas para uma vida saudável, como carência nutricional, gera perda da capacidade cognitiva e de concentração em crianças; 2) acesso irregular à renda, com a intranquilidade que tal condição traz consigo e que é impeditiva do planejamento de evolução familiar; 3) o trabalho infantil, que frequentemente implica cargas que impedem o adequado acompanhamento escolar e mesmo o acesso a outras realidades possíveis pela ação transformadora da educação; 4) alta natalidade, cujos efeitos incidem sobre estruturas familiares já fragilizadas; 5) acidentes, que são reflexos das condições precárias de habitação e locomoção; 6) ausência de crédito, inviabilizada pela impossibilidade de prestação de garantias; 7) invisibilidade e mudez, a exemplificar a desarticulação de reivindicações no nível político das demandas de indivíduos pobres, fruto também da reduzida capacidade comunicativa; 8) desigualdade interna às famílias,

com desequilíbrios internos, quase sempre a reboque do desvirtuamento da renda familiar; 9) vergonha, derivada da culpa imposta por outros ou por si próprios pela condição que, vista de perto, tem gênese em larga medida estrutural; 10) cultura da resignação, eliminando impulsos subjetivos de mudança de situação; e 11) exclusão da cidadania, que vai desde a baixa consciência de integração associativa até mesmo a aspectos rudimentares, como a falta de documentos pessoais para o exercício regular de direitos.

A presente exposição tem como escopo estabelecer que há relevante distinção entre pobreza relativa e pobreza absoluta, tendo ambas em comum um decréscimo da capacidade de inserção humana em rotinas econômica básicas com consequências que deságuam em outras órbitas. A pobreza absoluta, indo além, implica agravamento da condição mínima em processos econômicos, com repercussões impeditivas, inclusive, de melhoras ao longo de gerações, perenizando e em muito explicando a manutenção da tão desigualdade econômica no Brasil.

E isto redundando no estabelecimento de uma medida de desigualdade aceitável do ponto de vista jurídico e outra que deve ser combatida, seja seu nome pobreza, pobreza absoluta ou miséria, vocábulos estes que precisam ser identificados contextualmente sob o signo da redução da disponibilidade de um patamar mínimo de dignidade e de condições existenciais de emancipação.

2.2 Explicitação da pobreza como realidade: a necessidade de medidores

É necessário quantificar o que seja a pobreza a ser erradicada, sob pena de sua eterna exclusão da agenda político-jurídica inviabilizar seu enfrentamento, bem ainda o necessário cotejo com a tutela, via orçamento, de outros bens jurídicos com os quais disputa proteção material. A própria *teoria do custo dos direitos*, cuja aplicação *in casu* será descrita, requer elementos mínimos por meio dos quais se possa identificar o grau de cumprimento dos diversos bens tutelados juridicamente.

Aliada a isto, a necessidade de *focalização* de medidas de enfrentamento à pobreza, isto é, a concentração na camada populacional a que efetivamente deve ser dirigida, demanda algum nível de diagnóstico, ainda que submetido a controvérsias, para que se dê sua concretização. Embora um primeiro impulso possa levar à adoção das próprias *linhas de elegibilidade* do Programa Bolsa Família (PBF) como métrica da pobreza no Brasil, há, pelo menos, três fundamentos que desaconselham tal postura: 1) o valor real das linhas de elegibilidade experimentou oscilações (não-atualização) em diversos contextos; 2) o uso dos valores oficialmente adotados no Programa levaria a um contexto fiscalizatório em que este se

tornaria um fim em si mesmo, deixando de averiguar outras dimensões da pobreza, dada a *regra da permanência*¹; 3) outros motivos de ordem técnica que dizem respeito à própria limitação metodológica dos meios de pesquisa da pobreza e suas implicações (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, 2021, p. 22). A título exemplificativo do que sejam os diversos medidores da pobreza, tem-se a seguinte exposição feita pelo IPEA:

Figura 1 – Diferentes Linhas da Pobreza

Tipo	Linha de pobreza	Descrição	Valor mensal per capita (R\$ dez/2020)
Absoluta	PPC\$ 1,90 por dia	Linha estimada com referência a países de renda baixa, em dólares com paridade de poder de compra de 2011	R\$ 157
Absoluta	PPC\$ 3,20 por dia	Linha estimada com referência a países de renda média-baixa, em dólares com paridade de poder de compra de 2011	R\$ 264
Absoluta	PPC\$ 5,50 por dia	Linha estimada com referência a países de renda média-alta, em dólares com paridade de poder de compra de 2011	R\$ 454
Relativa	P20	Linha relativa fixa no percentil 20 (20% mais pobres)	R\$ 364 (2019)
Relativa	P40	Linha relativa fixa no percentil 40 (40% mais pobres)	R\$ 714 (2019)

Fonte: IPEA (2021, p. 22).

As três linhas absolutas da pobreza acima são usadas pelo Banco Mundial para diagnosticar a pobreza em diferentes contextos internacionais, conforme a classificação das rendas de cada grupo de países seja baixa, média-baixa e média-alta, todos evidenciados na terceira coluna do gráfico. No primeiro grupo, se encontram países como Etiópia e Serra Leoa, ao tempo em que na posição de renda média-alta se encontra o Brasil (IPEA, 2021, p. 24).

Os indicadores em questão, aliás, possibilitam a redução de erros de inclusão (concessões indevidas de benefícios transferenciais) e de exclusão (pobres que são indevidamente excluídos do Programa) da abrangência de políticas transferenciais. Numa palavra, a própria efetividade de quaisquer programas transferenciais vincula-se necessariamente à capacidade de redução de erros de inclusão e de exclusão, o que só se pode

¹ Tal regra está prevista na Portaria GM/MDS nº 617, de 11 de agosto de 2010 e busca garantir que, quando da atualização cadastral, se constatada a superação do requisito monetário para o recebimento do PBF, as famílias ainda terão direito à continuidade por dois anos.

dar mediante um diagnóstico minimamente adequado da realidade a que se destinam, mediante definição do que seja a pobreza a ser enfrentada em determinado contexto nacional.

2.3 A pobreza no Brasil: breve perspectiva histórica

A reboque das correntes dominantes do pensamento econômico que orientaram políticas nos chamados países subdesenvolvidos, historicamente vigoraram no Brasil políticas de caráter econômico que interpretavam a redução da desigualdade e da pobreza como consequências diretas, orgânicas do crescimento econômico. Daí a preocupação com atuações econômicas redistributivas não ter tido papel significativo, mormente em países que experimentaram regimes autoritários, como o Brasil na metade do século XX.

Referidas correntes dominantes possuíam como premissa o enfrentamento reflexo da pobreza, que sempre tinha como antessala uma ideia de desenvolvimento econômico, que equivalia, na teoria e na prática, a secundar o problema da pobreza, tornando-o efeito anexo do progresso econômico.

Significativa deste contexto é a corrente de pensamento inaugurada pelo vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1971, Simon Kuznets, fundada no chamado efeito *trickle down*, que apareceria nas décadas seguintes como sustentáculo de uma série de atuações políticas que legitimavam, especialmente nos países subdesenvolvidos, a acumulação de capital em detrimento de medidas redistributivas, enxergadas estas como desestimuladoras do próprio desenvolvimento. A síntese disto é que as medidas especificamente dirigidas ao combate à pobreza foram deixadas de lado sob o beneplácito de que sua solução viria a reboque do crescimento econômico, canalizador de efeitos favoráveis para os excluídos economicamente. (COUTINHO, 2013, p. 30-31).

Trata-se aí da hipótese do crescimento em “U” invertido, isto é, é aceitável e até inicialmente necessário algum decréscimo da qualidade da inserção econômica da população, a fim de que, logo em seguida, haja desenvolvimento econômico em proveito de todos.

Para Avelãs Nunes, as fragilidades na construção de Simon Kuznets vão desde a coleta dos dados que constroem as premissas até a enorme variedade de modelos de países desenvolvidos e subdesenvolvidos que se busca enquadrar na mesma formulação geral e a partir da qual irá tentar fazer germinar a redução da pobreza, assim concluindo:

[...]. A desigualdade na distribuição do rendimento tem vindo a crescer ininterruptamente desde meados dos anos 50 e o período da desigualdade crescente do rendimento vem-se arrastando, para além dos limites mais elevados estimados

como *ponto crítico da curva de Kuznets*, uma vez que, em meados dos anos 70, o rendimento per capita do Brasil já tinha ultrapassado o ponto de inflexão kuznetsiano. (2005, p. 596-597)

Assim, na história recente, as tendências excludentes que a propriedade instrumenta no Brasil encontraram forte amparo científico no pensamento então dominante, do qual Simon Kuznets fora representante. Era preciso “*esperar o bolo crescer para depois dividi-lo*”, dizia a sentença que busca captar a forma de atuação do Poder Público na Ditadura Militar (1964-1988).

Não se poderia ainda deixar de fazer o necessário registro de que tal modelo de pensamento encontrou resistência no pensamento, dentre outro, de Celso Furtado, pra quem a endogeneização de processos técnico-decisórios, verdadeira expressão da autonomia econômica, só realizará sua máxima potencialidade, acaso conjugada com a redução da pobreza (1992). Trata-se aí do desafio no caminho da homogeneização social, que, na visão de Furtado, sempre exerce a função de polo irradiador, de onde podem efetivamente emergir mudanças estruturais que alcancem efeitos de longo prazo.

Pois bem. Dados entabulados por Barros, Henrique e Mendonça (2000, p. 125), com base em dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), demonstram que o número de pobres só altera sua tendência de crescimento no período posterior a 1990, momento em que deixa o patamar de 63,1 milhão, passando a 57,3 milhão, dado este que se revela ainda mais expressivo quando se tem vista outros fatores, como o crescimento populacional:

Figura 2 – Dinâmica dos Números da Pobreza entre 1977 e 1988

Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil*

Ano	Percentual de indigentes	Indigência		Percentual de pobres	Pobreza	
		Hiato médio da renda	Número de indigentes (em milhões)		Hiato médio da renda	Número de pobres (em milhões)
1977	16,3	5,8	16,8	39,6	17,2	40,7
1978	20,7	9,7	22,0	42,6	21,0	45,2
1979	15,9	5,7	17,3	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,0	43,1	19,5	50,6
1982	19,4	7,4	23,4	43,1	19,8	51,9
1983	25,0	9,8	30,7	51,0	24,5	62,7
1984	23,6	8,8	29,8	50,4	23,5	63,5
1985	19,2	7,1	25,1	43,5	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,8	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,5	45,3	21,8	62,5
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,6
1990	21,3	8,8	30,8	43,8	21,1	63,1
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	13,9	5,8	21,4	32,7	14,7	50,1

(*) As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da Região Metropolitana de São Paulo.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Fonte: Barros, Henrique e Mendonça (2000, p. 125)

Os dados revelam que a Redemocratização coincide com significativo impacto nos números da pobreza, fato este que ainda precisa ser concatenado ao aparecimento das primeiras medidas redistributivas no Brasil no início da década de 1990, conforme será abordado em capítulo próprio. Emblemático desta mudança é que o gráfico expõe a existência de 63,1 milhões de pobres em 1990, número este que cai para 57,3 milhões no ano de 1992, refletindo o início das políticas transferenciais de renda. Some-se a isto que os números da pobreza no período anterior a 1988 apresentaram consistente alta, tornando ainda mais significativos os feitos no período pós Redemocratização.

Observando os efeitos da lógica estimuladora de *rent-seeking* de uma economia que, ao longo do tempo, orientou-se pela *hipótese de Kuznets*, isto é, estimulando a busca predatória por subsídios estatais de modo não cooperativo (em favor de grupos de interesse organizados), desordenado e alheio à mensuração, tem-se que a redução da desigualdade será, nas palavras de Marcos Mendes, “um bom negócio” (2014, p. 233). Na visão do autor, a má alocação de recursos gera um desempenho econômico subótimo, recursos estes que, acaso empregados em termos redistributivos eficientes, concretizariam seu potencial de gerar crescimento no longo prazo a partir do próprio alargamento da base econômica, razão pela qual dirá que:

A queda recente da desigualdade e a ampliação da classe média mostram que o caminho virtuoso é uma possibilidade. Uma possibilidade, não uma certeza! O futuro do país está em aberto, como um carro que precisa escolher entre duas vias alternativas em uma autoestrada: o caminho da redução persistente da desigualdade, com aceleração de crescimento; ou o caminho do acirramento do *rent-seeking*, da redução

sustentável da desigualdade e do baixo crescimento crônico. Essas duas perspectivas estão em aberto, ambas com razoável probabilidade de acontecer, dependendo da ação dos governantes que dirigirão o Governo nos próximos anos. (2014, p. 233-234)

A considerar que Marcos Mendes elabora tal diagnóstico em 2014, ponto de virada da tendência de redução de desigualdades, conforme será exposto no subcapítulo seguinte, os prognósticos então feitos se revelaram verdadeiros em sua versão negativa. Isto é, a reversão da tendência de redução de desigualdades causada pelo fraco desempenho econômico é sintoma do acirramento do modelo *rent-seeking*, prejudicial a uma compreensão cooperativa e de efeitos mais proveitosos a longo prazo, além de melhor realizadores da Justiça Social, sobretudo no especial enfoque que é de ser dado à erradicação da pobreza.

2.4 Panorama recente: retrocessos e urgência que se refaz

A Redemocratização promovida pela Constituição de 1988 ainda não se fez refletir na esfera econômica: o Brasil segue constantemente entre os dez países de maior concentração de renda do mundo. Segundo dados obtidos através da aplicação dos índices de Gini captados pelo Banco Mundial (World Bank), a World Review Population (2022) aponta o Brasil na nona posição como pior distribuição de renda do mundo.

É de se perceber ainda que o triunfo da *economia do conhecimento*² e de seus impactos sobre a divisão do trabalho, acirrando, cada vez mais, a necessidade de domínio de saberes técnicos como forma de inserção econômica, agrava a situação da desigualdade em países onde tal fragilidade já é destacada, como no caso do Brasil. Não por acaso, dirá Milton Santos que “os pobres sofrem dupla desvantagem, pois apenas têm acesso aos produtos que os empresários consideram lucrativos, enquanto que simultaneamente a produção de bens de consumo vai diminuindo” (2013, p. 81).

A tais fatores referentes a mudanças estruturais na produção econômica, somam-se tensões conjunturais, como a recente crise decorrente da pandemia do Covid-19, em que os números sociais brasileiros se agravaram intensamente.

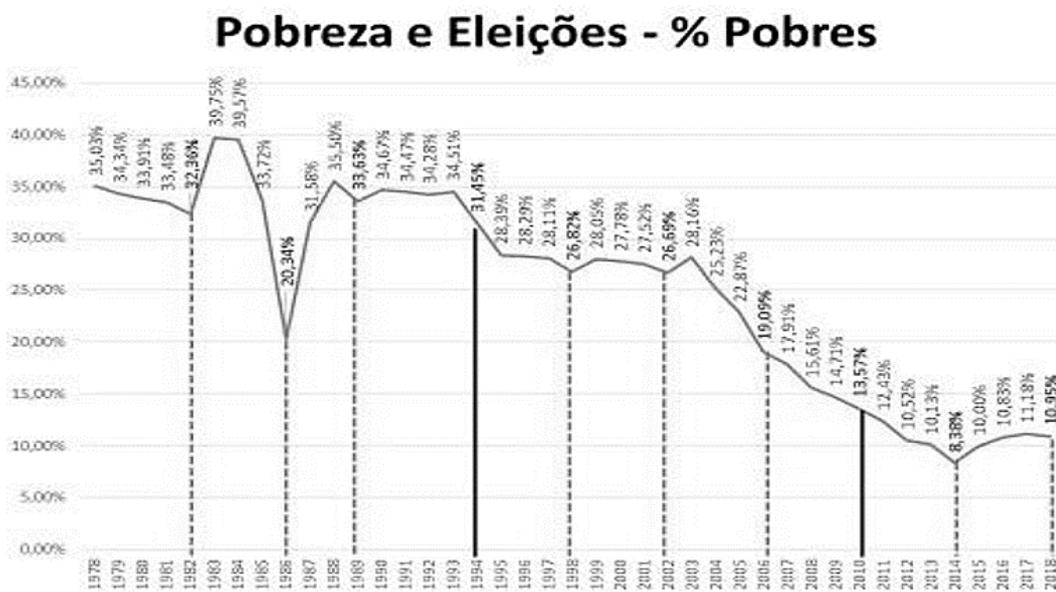
Outro fator de alteração é observado por Marcelo Néri³: há verdadeiros ciclos eleitorais que buscam expandir o raio de abrangência em medidas erradicatórias nos anos eleitorais, como forma de captação de sufrágio. A percepção que os dados oferecem é a de que “[...] a pobreza

² Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura, dentre outras, da obra de UNGER, Mangabeira. **Economia do conhecimento**. Ed. Autonomia Literária, 2018.

³ Disponível em: https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/nota-curta-pobreza-desigualdade-a-crise-recente_fgv_social_neri.pdf Acesso em: 12 out. 2021.

cai em todos os anos eleitorais e sobe em todos os anos eleitorais, com exceção de 2007”. Tal expansão emerge de forma oportunista e divorciada de uma programação qualitativamente satisfatória, a revelarem os próprios números do ano subsequente, em que há queda do volume orçamentário aplicado em tais áreas. Referidos impulsos também se dão historicamente em outras órbitas, como a da previdência social e no salário-mínimo. Em razão disso, resgatando a série histórica que remete a 1978, Marcelo Néri assim distribui o percentual da população situada na pobreza, considerada segundo critérios da FGV Social:

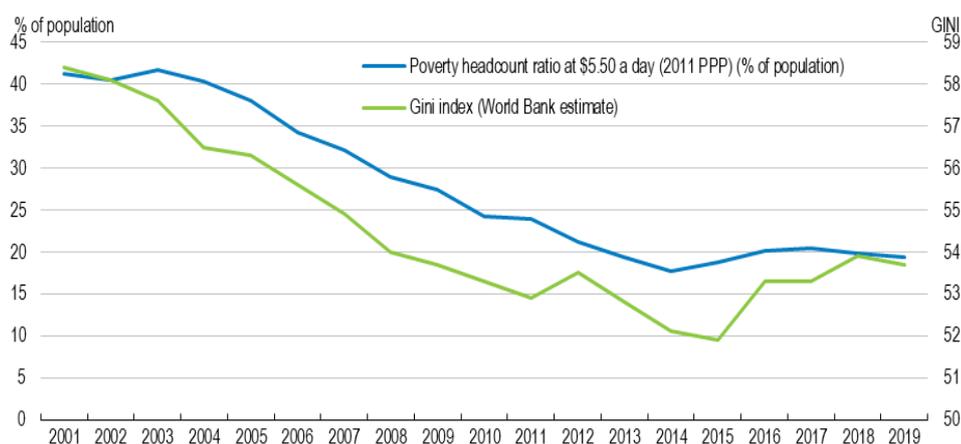
Figura 3 – Relação entre Pobreza e a Realização de Eleições



Fonte: FGV Social/CPS (apud NÉRI, 2017)

O contexto histórico recente, aliás, apresenta significativa reversão na tendência à erradicação da pobreza inaugurada com a Redemocratização. Dando-se especial atenção para os acontecimentos posteriores a 2014, o Coeficiente de Gini apresentou retrocessos e o percentual da população que estava fora da margem de pobreza voltou a aumentar, conforme dados infra:

Figura 4 – Números da Pobreza entre 2001 e 2019



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2020)

Cumprir perceber que há um notável consenso teórico quanto ao robustecimento do Bolsa Família enquanto política transferencial eficaz no combate à pobreza, à vista de suas inseparáveis externalidades positivas, em cotejo com a urgência de tal medida, cuja necessidade é reforçada pelos dados mais recentes. É como recomenda a OCDE, à vista do cenário brasileiro atual:

A alta desigualdade do Brasil significa que, para o país como um todo, o custo de causar um impacto significativo no bem-estar material dos pobres seria relativamente administrável. Levantar todos os pobres atuais, definidos como aqueles abaixo da linha de pobreza de US\$ 5,50 por dia do Banco Mundial, acima dessa linha pode custar apenas 0,15% do PIB por ano (IBGE, 2019[39]). Erradicar a pobreza teria recompensas significativas. As condicionalidades do Bolsa Família em relação à frequência escolar e exames médicos também ajudam a reduzir as desigualdades em relação à educação e saúde, o que fortalece ainda mais as oportunidades econômicas futuras para aqueles que vivem na pobreza. (OCDE, p. 45 – tradução nossa)⁴

O estabelecimento de linhas de causalidade, a fim de validar constitucionalmente (ou não) determinada ação do Poder Público, pode estabelecer as necessárias pontes para uma melhor abordagem do problema da pobreza. Uma vez incorporado o tema da pobreza ao diálogo constitucional, com a premência que lhe deve ser investida, torna-se necessário um sequenciamento de estratégias decisórias. Neste cenário, os números supra, com foco na situação vivenciada desde fins de 2014, tem revelado a necessidade de melhor enfrentamento da questão ora posta.

⁴ “Brazil’s high inequality means that for the country as a whole, the cost of making a significant impact on the material wellbeing of the poor would be relatively manageable. Lifting all current poor, defined as those below the World Bank’s USD 5.50 per day poverty line, above that line could cost as little as 0.15% of GDP per year (IBGE, 2019[39]). Eradicating poverty would have significant payoffs. The attached conditionalities of *Bolsa Família* regarding school attendance and medical check-ups also help to reduce inequalities with respect to education and health, which further strengthens future economic opportunities for those living in poverty.”

Tal tarefa – a de *juridicizar* (SOUZA, 2017, p. 24) fatos complexos da vida econômica no cumprimento da Constituição – remonta à respectiva dificuldade de diagnóstico e de adequado tratamento, de modo que o bem jurídico constitucional abandone a posição de quimera formalista e pise no chão da faticidade a que está direcionado e cuja transformação é sua *razão ontológica de existência*.

Sobre isto e já endereçando o Direito que se quer ver triunfante em seus objetivos, em detrimento do recurso nefelibata às regras e ideias abstratas, é válida a reflexão de Sérgio Buarque de Holanda sobre o modelo operativo dos juristas brasileiros ao longo do tempo, modelo este que – insista-se – vem em constante transformação:

Ainda quando se punham a legiferar ou a cuidar de organização e coisas práticas, os nossos homens de ideias eram, em geral, puros homens de palavras e livros; não saíam de si mesmos, de seus sonhos e imaginações. Tudo assim conspirava para a fabricação de uma realidade artificiosa e livresca onde nossa vida verdadeira morria asfixiada. Comparsas desatentos do mundo em que habitávamos, quisemos recriar outro mundo mais dócil aos nossos desejos ou devaneio. Era o nosso modo de não nos rebaixarmos, de não sacrificarmos nossa personalidade no contato de coisas mesquinhas e desprezíveis. (HOLANDA, p. 195).

As belas palavras de Buarque de Holanda servem como um libelo contra a palidez do formalismo na acepção que por aqui ganhou e, igualmente, como fator de explicação sobre as causas pelas quais os demais ramos do Saber tem se ocupado tanto mais da pobreza e da desigualdade que o Direito.

Como será desenvolvido mais à frente, o presente estudo parte da premissa de que há um primado constitucional da solução do problema da pobreza, cujo combate representa *escolha pública* legítima e efetiva, bem ainda corporifica um *contramovimento em favor da proteção social* (POLANYI, 2021).

Neste sentido, a elaboração de políticas públicas, partindo dos referidos exercícios de diagnóstico e interpretação/aplicação do Direito, convoca o jurista a discutir aspectos da própria efetividade daquelas, de modo a se descolar do signo binário típico dos silogismos, incapazes de lidar com realidades complexas, como a da Questão Social brasileira.

3 O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA

As questões ora postas no rumo do entendimento do fenômeno da pobreza conduzem a inevitáveis perguntas: o Direito exerce algum papel no arranjo da vida econômica? Se exerce, este papel pode ser manejado, a fim de que bens constitucionais deveras relevantes sejam tutelados de forma concreta?

Indagações como estas conduzem à investigação do Direito como fenômeno que não se pode resumir à dimensão deontológica. Permeado de infiltrações diversas, o estudo fenomenológico da pobreza implica perpassar fatores psicológicos, comportamentais, históricos, que são acolhidos pelo crivo da Análise Econômica do Direito.

Nesse sentido, a percepção de que o Direito ocupa um espaço de organização da escassez, ainda que não o declare expressamente, é uma das premissas teóricas do presente estudo. Aliás, grupos organizados, cuja influência é decisivamente exercida na vida política, não carecem de necessária menção expressa, como aponta Ferdinand Lassale, para quem a sociedade civil, acaso se mantenha desorganizada, terá seus interesses subrepresentados, quando postos em cotejo com os demais fatores reais de poder (2001, p. 20). A conclusão de Lassale muito se assemelha às posições de Richard Posner e de Mancur Olson quanto ao exercício de poder pelos diversos grupos sociais de interesses.

Em tal ambiente de disputa de espaços, que quase sempre trazem implicações orçamentárias (*rent-seeking*), o Direito deve normatizar a redução de perdas sociais e mesmo a busca de tais ganhos de um ponto de vista que favoreça um fator ótimo, na medida em que isto for possível.

Tal missão implica a compreensão do papel transformador que o Direito deve exercer, suas condições de possibilidade e, por fim, a busca por critérios norteadores que possam legitimar, também do ponto de vista do ótimo econômico, a reorganização dos fatores economicamente relevantes rumo a bases mais racionais.

3.1 Mito da neutralidade do Direito

A noção de que o Direito é uma estrutura impermeável a interesses outros que não aqueles derivados de um sentido absoluto de *Justiça* diverge de uma análise histórico-contextual. Uma aproximação crítica, aliás, é necessária, a fim de que o Direito possa, deixando de lado pretensões de neutralidade, promover transformações mediante a reorganização da distribuição da propriedade por meio de políticas transferenciais, hipótese ora tomada como

foco para fins de abordagem do problema da pobreza. Busca-se, com isto, que o Direito exerça sua instrumentalidade em favor da transformação que o objetivo fundamental da *erradicação da pobreza* (art. 3º, III, da CF) traz consigo.

Pois bem. Desde os estudos da Filosofia, passando pelo estudo das possibilidades das Ciências Sociais e aportando tal debate no Direito, tem-se como indispensável a antevisão que de que o Saber está frequentemente enredado em influxos das mais diversas naturezas. Dado que o Direito se direciona à construção e/ou legitimação do poder, esta dinâmica emerge tanto mais sensível.

A *teoria dos quatro ídolos* de Francis Bacon é uma alerta geral à construção do Saber, posto que a atuação humana é universalmente dada à falibilidade, postas as limitações do intelecto e os consequentes efeitos degradantes daí decorrentes para os exercícios de diagnose e prognose da realidade. De particular interesse para as limitações epistemológicas do Direito são os *ídolos do teatro*, vez que derivam da influência das filosofias adotadas e vão desde as formas de ciência dos antigos até os vários axiomas da ciência contemporâneos, condicionando turvações sobre o intelecto humano, na medida em que representam instrumentais nem sempre consentâneos com a abordagem da realidade (S/D, p. 35). Com isto, Francis Bacon busca introduzir no debate científico um elemento de constante autocrítica, tipicamente identificado com a otimização da produção de Saber.

Tratando do presente problema no campo da filosofia da ciência, Karl Popper chama a atenção para o que a *fé excessiva* nas próprias verdades é fator limitativo da descoberta do novo, reconhecendo que todas as observações são impregnadas de teorias, que já são solidárias de um modo de enxergar a ciência – particularmente das Ciências Sociais, foco a que Popper dirige sua fala (2004, p. 60).

O Direito, tomado aqui como ciência social, revela-se uma estrutura permeável a interesses ao longo do tempo, lançado numa dança com a realidade em que é conduzido, mas em que também encontra sua marcação para oferecer condução dativa. A música que anima tal baile, ditando-lhe o ritmo e finalidades, importa para os fins de como a interação será travada.

A concepção de Direito, nesta trilha, vem a reboque das de Estado e de Sociedade, bem como das respectivas funções que cada um destes exerce na dinâmica social. Tendo isto em vista, afirma Eros Roberto Grau que todas as constituições, mesmo as liberais, possuíram conteúdo político-econômico, sufragador de uma específica ordem econômica, voltada à primazia das condições de livre-mercado e quase sempre de modo implícito:

As Constituições liberais não necessitavam, no seu nível (delas, das Constituições liberais), dispor, explicitamente, normas que compusessem a ordem econômica constitucional. A ordem econômica existente no mundo do ser não merecia reparos. Assim, bastava o que definido, constitucionalmente, em relação à propriedade privada e à liberdade contratual, ao quanto, não obstante, acrescentava-se umas poucas disposições vinculadas no nível infraconstitucional, conformadoras do capitalismo concorrencial, para que se tivesse composta a normatividade da *ordem econômica liberal*. (GRAU, 2018, p. 69)

Algo deveras próximo disto dirá Ferdinand Lassale, impactado pelos fatos de sua época e usando dois tipos ideais extremos - a saber, a constituição real e a constituição escrita – ao apontar que “uma constituição real e efetiva a possuíram e possuirão sempre todos os países, pois é um erro julgarmos que a Constituição é uma prerrogativa dos tempos modernos. Não é certo isso.” (2001; 25). As transformações econômicas que culminaram com a eclosão da burguesia enquanto força política relevante e com a proliferação dos ideais da Revolução Francesa (1798) revelam a face liberal deste movimento que mudaria a relação de forças do Antigo Regime.

Após isto, as intensas revoluções que principiaram a eclosão das democracias de massa trouxeram no corpo das constituições novas demandas, cujo compromisso implicava a consecução de *direitos econômicos e sociais*. Fora exemplo eloquente deste contexto inicial de surgimento das democracias de massa a Constituição de Weimar (1919), em que o vácuo de poder legado pela derrota alemã na I Guerra Mundial abriu brechas para a participação dos trabalhadores. Pode-se enxergar que fora o enfraquecimento do poder, antes incontestado de setores até então dominantes na sociedade alemã, que permitiu aos trabalhadores exercerem papel de maior destaque, o que implicou mudanças na própria conformação do constitucionalismo (POLANYI, 2021, p. 317).

A atenção a tais vieses e à necessária busca de equilíbrio entre as forças é via de oxigenação e manutenção do próprio regime democrático. Experiências frustradas em democracias de massas, como nos casos alemão e italiano, deram origem ao nazi-fascismo, entendidos estes como respostas à necessária retirada de determinados elementos existenciais da realidade de mercado: “[...] a vitória do fascismo tornou-se praticamente inevitável graças à obstrução, por parte dos liberais, de qualquer reforma que envolvesse planejamento, regulação ou controle”, como pontua Karl Polanyi (2021, p. 354).

O reconhecimento de que o Direito está permeado por interesses das mais diversas naturezas e que busca servi-los da melhor maneira é um ponto de partida, mas não necessariamente de chegada, a saber: não pode tal percepção ser paralisante da missão que a

ordem jurídica deve exercer. Aceitar tal efeito obstativo significaria negar a própria realidade de onde emergem demandas por transformação que não de ser dar, também, através do Direito.

Não é esta a pressuposição que governa o movimento *Direito e Economia*. Acaso o Direito não esteja efetivamente comprometido com a solução de problemas inerentes à concretude, com particular enfoque do presente estudo à dimensão da Justiça Social, por certo tal se dá porque já representa instrumento a desserviço a tal tarefa. A este respeito, dirá Stiglitz:

As instituições políticas, como as instituições de mercado, são complexas; elas têm o poder de fazer coisas boas, mas também de prejudicar. Elas podem ser usadas para redistribuir de baixo para cima, das classes baixas e médias para os ricos; elas podem ser usadas para impor, preservar e exacerbar as relações de poder existente; elas podem aumentar as injustiças sociais, em vez de diminuí-las. Elas podem ser um instrumento de exploração, em vez de instrumento para evitar a exploração. (2020, p. 177-178)

Percebendo que o Direito é um construto humano e destinado, portanto, a atender a interesses que também tragam em si a marca desta mesma humanidade, tem-se o desvelamento de correntes as mais diversas possíveis na disputa pela interpretação jurídica. Disputa esta que repercute também na expressão orçamentária da institucionalização de diferentes grupos de interesses.

E tal movimento de *angústia* diante de potencial infinitude de possibilidades interpretativas/aplicativas conclama a que o Direito avoque sua responsabilidade, atualizando o que diz o autor francês Jean-Paul Sartre: “a consequência essencial de nossas observações anteriores é a de que o homem, estando condenado a ser livre, carrega nos ombros o peso do mundo inteiro: é responsável pelo mundo e por si mesmo enquanto maneira de ser” (2015, p. 678). Parafrazeando Sartre, se é certo que escolhas sempre serão feitas no exercício da liberdade que a abertura de trilhas permite – e o presente estudo se pauta centralmente em tal postulado voltado a contextos de escassez -, pesa a responsabilidade sobre a pobreza de um país sobre as escolhas que se tem feito até agora no Brasil.

Tais constatações são exemplificativamente materializadas pela promulgação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência de 20 (vinte) anos. Diante do cenário de escassez financeiro-orçamentária, investimentos em saúde e educação foram limitados à atualização dos valores então aplicados.

Persiste, nesse sentido, um hiato entre o *povo* que emerge como fundamento das cartas constitucionais de democracias de massas, *soberano* de onde emana todo poder (art. 1º, parágrafo único, da CF/88) e o efetivo endereçamento das demandas plasmadas na

Constituição. Dirá Gilberto Bercovici que “as constituições são fundadas no povo, mas ainda o temem” (2020, p. 320).

Entender a engenharia subjacente às escolhas públicas no modelo brasileiro implica assumir a ausência de plena autonomia dos processos de decisão dos agentes econômicos públicos e privados, porquanto submetidos a um arcabouço normativo condicionado por decisões políticas prévias: a Constituição como elemento orientador. É o que se dá quando da definição de uma política econômica ou então da regulação de determinado tema. (MONTEIRO, 2007, p. 19-20). Em visão convergente com o que se vem de expor, assim explicita Miguel Calmon Dantas:

Ou seja, há a constitucionalização da política para que se possa dirigir a política econômica, a ação estatal e as políticas públicas mediante os mecanismos de intervenção na atividade econômica e sobre a atividade econômica, o que não apreça repercutir na eliminação da margem de apreciação política do legislador. Numa constituição plasmada de direitos fundamentais e dotada de objetivos fundamentais que expressam o vínculo de solidariedade comunitária; não há espaço para eleição de prioridades políticas que se distanciem ou que contrariem as prioridades constitucionais. (2009, p. 365)

Longe de serem neutras, as escolhas até então produzidas nos quadros institucionais e fora deles legou o presente estado de coisas. A tarefa, diante de tal cenário, é depurar modelos que tem experimentado êxito e, à luz do ordenamento jurídico, antever as relações existentes e buscar a equalização de interesses que deve ocorrer em cada ação institucionalizada.

Para tal tarefa, que traz consigo a necessidade de diagnose e prognose da realidade econômica subjacente à incidência do Ordenamento Jurídico, a Teoria do Custo dos Direitos oferece um valioso instrumental no sentido da otimização de esforços.

3.2 A Lógica desmistificadora da Teoria do Custo dos Direitos: concessões são inafastáveis

A concretização de direitos implica necessariamente a escolha desta alocação orçamentária em vez daquela, da priorização de determinada temática em detrimento de outra e assim sucessivamente. Escolhas são feitas cotidianamente na prática jurídica – insista-se. A alocação financeiro-orçamentária se dá nos mais diversos níveis, a fim de possibilitar que determinada prioridade seja concretizada em detrimento de outras tantas.

Cass Sunstein e Stephen Holmes, responsáveis por relevante sistematização da abordagem do custo dos direitos, estabelecem relevante distinção entre as perspectivas moral e descritiva do direito: aquelas almejam a inviolabilidade de um núcleo de princípios e estas – as

descritivas - buscam entender as causalidades existentes na prática social e que influenciam e/ou são influenciadas pelo ordenamento jurídico (2019, p. 07).

Com base em tal proposta descritiva, os autores apontam o anacronismo da distinção entre direitos positivos e negativos, de molde a afirmar que, no sentido econômico, direitos sempre são positivos, posto que, “na realidade, um direito jurídico só existe se e quando tem um custo orçamentário” (2019, p. 09).

Citam o caso dos chamados “direitos negativos”, classicamente elencados como direitos à gestão das existências individuais sem a intervenção do Estado, como deveras emblemático da necessária desconstrução de tal pensar. Neste caso, os conservadores que atacam programas sociais sob o argumento da austeridade fiscal parecem olvidar, segundo Sunstein e Holmes, que “[...] a definição, a atribuição, a interpretação e a proteção dos direitos de propriedade é um serviço que o governo presta aos atuais detentores de propriedade, financiados pela renda recolhida do público em geral.” (2019, p. 17)

A aplicação da teoria do custo dos direitos evoca necessária atenção a que despesas (elemento monetário) são subjacentes à efetivação de cada bem jurídico, bem ainda sobre quem decide (elemento subjetivo) e com base em que critérios (elemento objetivo) serão eles protegidos. Escolhas relativas à qualidade e quantidade da proteção social, especificamente no caso ora tratado das políticas públicas voltadas à consecução de direitos de proeminente conteúdo econômico, emergem com análise mais apurada quando se tem em perspectiva que, em verdade, todos os direitos presentes no ordenamento demandam custeio.

O estabelecimento de algum antagonismo entre liberdades (direitos negativos) e subsídios (direitos prestacionais), à luz da suposta inexistência de impactos econômicos daquelas, é quase sempre direcionada ao estabelecimento de sua primazia no contexto orçamentário. Disto deriva que a dicotomia entre ação e abstenção não diz especificamente com existência (ou não) de arranjo institucional do Estado para sua promoção, eis que, em ambas as hipóteses, alguma forma de atuação institucional será necessária para a garantia do direito posto em testilha.

É a “resposta afirmativa” do Estado, isto é, o aparelho institucional que viabilize o cumprimento de determinado direito negativo que irá delinear os limites de seu exercício. Em outras palavras, a propriedade, antes de ser uma dádiva espontânea, depende, por exemplo, de um sistema judicial que efetivamente a garanta até, em perspectiva mais ampla, de um sistema de defesa nacional que faça frente a invasões estrangeiras. A salvaguarda da propriedade requer ainda sistemas penitenciários que cumpram sua função e sirvam como desestímulo a ofensas à propriedade, sem descer a pontos mais avançados, como o modelo de proteção de marcas,

patentes etc. que remetem ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Toda esta engenharia institucional, que longe anda de esgotar os mecanismos de proteção à propriedade, tem elevado custo orçamentário. A respeito do direito de propriedade, Sunstein e Holmes pontuam o seguinte:

Os direitos de propriedade só têm sentido quando as autoridades públicas usam a coerção para excluir os não proprietários, que, na ausência da lei, bem poderiam invadir propriedades cujos proprietários gostariam de conservá-las como santuários invioláveis. Além disso, na mesma medida em que os mercados pressupõem um sistema confiável de registros oficiais, protegendo os títulos de propriedade contra desafios que jamais teriam fim na ausência de tal sistema, assim também os direitos de propriedade pressupõem a existência de muitos funcionários públicos competentes, honestos e adequadamente pagos fora da força policial. (2019, p.45)

O livre mercado, que se assenta vitalmente na ideia de propriedade, depende de uma intrincada institucionalidade garantidora de seu pleno funcionamento. Os autores chamam a atenção para o conceito de “custos ocultos” (SUNSTEIN; HOLMES, 2019, p. 50), assim entendidos aqueles que instrumentalizam a fruição de determinado direito, ainda que com ele não se relacionem diretamente. Por certo, os custos ocultos da engenharia que sustenta o mercado revelam-se altos, conforme evidenciam o conjunto de instituições que garante sua base operativa e que constantemente conta com socorro rápido em casos de crises.

A garantia de quaisquer direitos será sempre um ato de alocação de recursos. Nesse contexto, concessões são inescapáveis, dadas as necessidades humanas serem potencialmente infinitas. A impossibilidade de tutelar plenamente qualquer bem jurídico se associa à necessidade de que eleições morais e mesmo estratégicas sejam feitas de modo democrático: é preciso hierarquizar a concretização de direitos em termos orçamentários, expediente este que, repita-se, já é sempre feito, ainda que no caso das chamadas liberdades públicas.

O Direito exerce uma funcionalidade. É dizer, toma partido na constelação potencialmente infinita de pretensões da sociedade, cujos recursos para sua realização são escassos. Como são escassos os recursos viabilizadores do Direito, concessões e prioridades são estabelecidas cotidianamente, abrindo, assim, espaço para seu redirecionamento a metas cuja prioridade decorra não só de imperativo moral, mas também da própria viabilidade econômica.

Os fortes argumentos ético-morais e filosóficos que sustentam a base de ações voltadas ao enfrentamento da pobreza, todavia, não compõem o recorte epistemológico do presente estudo. Tenciona-se aqui centrar foco na contradição econômica, em seus diversos níveis, da manutenção do estágio atual da pobreza de parcela da população, exame este cuja juridicidade

passa pela compreensão da viabilidade econômica de tal empreitada, instrumentalizada que é em orçamento e, de conseguinte, reverente à Constituição.

3.3 Erradicação da pobreza e desenvolvimento

A noção de desenvolvimento pode ser entendida em duas dimensões: como caminho e como fundamento legitimador da atuação pública no sentido do direcionamento de políticas econômicas (COUTINHO, 2013, p. 17). No cotidiano da política brasileira, correntes as mais antagônicas promovem sacrifícios e defendem benesses em nome do desenvolvimento, dada o caráter plurívoco de tal termo. Não bastasse tal dificuldade terminológica, a isto ainda se soma a necessidade de medidas que, no geral, dependem de consistência aferida ao longo de gerações, a fim de lograrem êxito.

Celso Furtado dirá que o desenvolvimento, que se distingue do simples crescimento econômico, caracteriza-se por suas qualidades férteis, cuja principal aplicação ao presente estudo está na racionalização dos fatores de produção, buscando atingir-se melhor distribuição de renda. Dirá que “[...] o desenvolvimento somente se realizará se se criarem condições para uma participação mais ampla em seus frutos das massas urbanas e rurais” (2009, p. 234). O desenvolvimento implica, na visão furtadiana, necessariamente a reestruturação emancipatória das condições econômicas da população.

Trata-se da ideia segundo a qual a exclusão de grande faixa populacional de processos econômicos primários é fator impeditivo do pleno desenvolvimento econômico. Em outras palavras, esta é a antagonização do antigo dogma econômico, de clara aplicação no Brasil, segundo a qual bastaria o crescimento econômico para que a redução das desigualdades econômicas se desse naturalmente. Era este o conceito de efeito *trickle down*, hipótese teorizada primeiramente por Simon Kuznets e já tratada aqui, cuja aceitação fora ampla e logrou efeitos paralisantes no modo como era concebida a intervenção do Direito na economia por meio de políticas de fundo social e econômico.

Ausente tal justificativa, tem-se que o desenvolvimento precisa trazer consigo a potencialidade de redução da pobreza, uma vez que esta não decorre mecanicamente do crescimento econômico, demandando antes políticas diversas e criando uma relação de implicação necessária entre ambos.

O núcleo do conceito de desenvolvimento econômico reclama, pois, contemporaneamente, a adoção de medidas em favor da redução da pobreza, notadamente da forma extrema desta. A conjugação de esforços em foco tem ainda relevante perspectiva

intergeracional, sobretudo à luz das condicionalidades que as políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, trazem consigo e cuja contabilização em termos de desenvolvimento é desafiadora.

A normatização canalizadora de ganhos sociais precisa do Direito como suporte, como duto por meio do qual a organização da escassez pode ser conduzida a melhores resultados. Ademais, o caráter de *ótimo econômico* de tais resultados importa para fins de demonstração de sua priorização como escolha pública multiplicadora de resultados.

Assentados a definição do problema da pobreza, bem ainda a necessidade imperativa de que o Direito possa ser instrumentado ao oferecimento de soluções institucionais para tal problema, pode-se enxergar a viabilização de políticas transferenciais como modalidade de escolha pública, cujo escopo é intentar a correção de falhas de caráter sócio-econômico: buscar a erradicação da pobreza.

4 EM BUSCA DE UMA SOLUÇÃO COOPERATIVA PARA O PROBLEMA DA POBREZA

Alguns pressupostos econômicos precisam ser compreendidos, a fim de que a abordagem do problema da pobreza possa se revelar mais exitosa. Neste sentido, importa compreender minimamente o contexto a que se dirige tal meta, sobretudo em seu comportamento orgânico voltado a resultados excludentes e disfuncionais sob a lógica econômica.

Uma postura cooperativa emerge como necessária, a fim de ver superado o *status quo*. Neste contexto, a Análise Econômica do Direito pode oferecer instrumentos que permitam o adequado endereçamento de tal temática para fins de sua superação, conforme se expõe ao diante.

4.1 O individualismo metodológico racional

Busca-se aqui examinar a *teoria da escolha pública (public choice)* como sendo a resultante institucional da combinação de ações individuais, vocacionadas estas à promoção de interesses particulares, que se orientam para a busca natural da maximização de proveitos, que deve levar em conta as próprias possibilidades de êxito da ação estatal (COLEN, 2010, p. 10).

Tal empreitada demanda várias etapas de análise, sendo a primeira delas a assunção de que a motivação e comportamento individuais não se apresentam de forma diferente quando da elaboração de decisões num plano coletivo, dado que os mesmos indivíduos participam dos processos de escolha através de grupos organizados. Esta incorporação do comportamento individual como figura central de análise irá fundamentar a denominação do presente método como *individualismo metodológico*. Eis como sintetizam Buchanan e Tullock a premissa metodológica do individualismo econômico:

A análise não depende, para sua validade lógica elementar, de qualquer motivação estritamente hedonista ou de interesse próprio dos indivíduos em seu comportamento em processos de escolha social. O indivíduo representativo em nossos modelos pode ser egoísta ou altruísta ou qualquer combinação deles. Nossa teoria é "econômica" apenas na medida em que pressupõe que indivíduos separados são indivíduos separados e, como tal, provavelmente terão objetivos e propósitos diferentes para os resultados da ação coletiva.⁵ (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 3)

⁵ No original: "The analysis does not depend for its elementary logical validity upon any narrowly hedonistic or self-interest motivation of individuals in their behavior in social-choice processes. The representative individual in our models may be egoist or altruist or any combination thereof. Our theory is "economic" only in that it assumes

Também neste sentido, Daniel Kahneman revela espanto com a pressuposição de que o individualismo metodológico descortine, por si só, uma camada intransponível composta de racionalidade e de egoísmo: “para um psicólogo, é evidente que as pessoas não são nem completamente racionais, nem completamente egoístas, e que seus gostos podem ser tudo, menos estáveis” (2021, p. 336).

Desta forma, o individualismo metodológico não se pode deixar confundir com o mero “individualismo”, enquanto linha egoística de conduta geral e perene. Contrariamente, referida conceituação quer remeter à explícita aceitação de critérios valorativos para as ações pessoais, de modo que tais individualidades podem ou não expressar, na sua livre ação, fins altruístas.

A assunção básica de modelos como os de Buchanan & Tullock e de Mancur Olson é a de que os interesses humanos potencialmente irão diferir, o que assentará fundamentos em razões que, no mais das vezes, vão além da má-fé lupina frequentemente associada às metodologias de pano de fundo econômico e da ignorância sobre determinada matriz de escolhas. Ainda acresce Richard Posner outra advertência sobre o conteúdo não necessariamente econômico da ideia de satisfação individual:

Deve ficar subentendido que tanto as satisfações não-monetárias quanto as monetárias entram no cálculo individual de maximização (de fato, para a maioria das pessoas, o dinheiro é um meio, e não um fim), e que as decisões, para serem racionais, não precisam ser pensadas no nível consciente – na verdade, não precisam de modo algum ser conscientes. Não nos esqueçamos de que “racional” denota adequação de meios e fins, e não meditação sobre as coisas, e que boa parte de nosso conhecimento é tácita (2007, p. 474, tradução nossa)

Também para Mancur Olson, a noção, pois, de que os indivíduos que agem de modo particularista – para não usar a carregada expressão “egoísta” - no nível individual atuarão de forma altruística numa plataforma coletiva é incoerente com o próprio individualismo que está em sua premissa (1999, p. 14).

O individualismo metodológico funda-se também na ideia de que os indivíduos buscam, como regra, alcançar coletivamente bens que não alcançariam da mesma forma de modo individual, compreendido o governo como a tecnologia jurídica vocacionada à canalização de tais objetivos. Assim, uma vez concebido e manejado o Estado literalmente por mãos humanas, as finalidades a serem atendidas também carregarão tal marca em seus vícios e virtudes (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 13). As políticas públicas de determinada

that separate individuals are separate individuals and, as such, are likely to have different aims and purposes for the results of collective action”

sociedade representam a face institucionalmente refletida das escolhas públicas e terão impressas, em toda a sua extensão, as digitais desta mesma coletividade de que emerge.

Não se ignora haver críticas a tal metodologia, sendo digna de nota a menção de Avelãs Nunes, para quem tal modelo de agente racional maximizador acolhe em si algo de idealista e de normatizador da natureza humana, chegando à “afirmação de um ideal como se ele fosse uma realidade” (2007, p. 562), por conduto do cálculo econômico.

Sem prejuízo da razão que há de sustentar tal visão cética em vários casos, o crivo da *falseabilidade*, nos termos em que Karl Popper a concebe, traz dificuldades à refutação do individualismo econômico racional (2011). É preciso ter em conta a exiguidade de dados empíricos do cientista econômico, que sempre espelham um fragmento da realidade e impedem conclusões peremptórias contra ou a favor da referida metodologia. Noutra dizer, as premissas utilizadas para a crítica ao individualismo metodológico padecem, elas próprias, dos mesmos males.

Richard Posner responde à presente disputa em termos de objetividade, isto é, conclusões terminantes restam distantes da realidade do economista, dada a própria dificuldade de estabelecer experimentos efetivamente controlados e mensuráveis em seus aspectos quantitativos e qualitativos. Fala-se em economia em uma “experiência natural”, que busca “predizer uma relação entre variáveis estatísticas (por exemplo, entre dados de preço e dados de quantidade), e a confiabilidade do prognóstico é avaliada pela aplicação de testes de relevância estatística” (POSNER, 2007, p. 489).

Acaso não sejam levadas em conta as visões imediatistas e particularizadoras da realidade e não admitido o enorme peso de tais forças no jogo político-econômico, com particular enfoque para o caso brasileiro, haveria um nível de indeterminação impossibilitador da adoção de medidas efetivas no sentido de interferirem na realidade.

O modelo do *homo oeconomicus* possui decerto várias limitações, que vão desde as evidentes dificuldades experimentais - como o nexo por vezes desproporcional entre teoria e prática - a pressões profissionais orientadas em determinado sentido e mesmo a limitações concretas, sobretudo quando se tem em vista fenômenos de natureza macroeconômica. As muitas variáveis envolvidas em cada movimento econômico dependeriam de uma modelagem tanto melhor quanto mais ampla fosse (POSNER, 2007, p. 489-490).

A recepção das críticas ao instrumental do *homo oeconomicus* deságua na necessidade de que a presente abordagem encontre aquilo que Sartre explicita em seu *método progressivo-regressivo*, evocando a irredutibilidade do natural ao cultural, tomada a natureza humana como potência encarnada de uma liberdade que nunca esgota. Isto implica que uma investigação sobre

o homem deve ser de uma porosidade tal, que permita o reconhecimento da multiplicidade de soluções e mesmo de possíveis impasses (1987, p. 178).

A crítica que o filósofo francês estabeleceu às pretensões de monopólio de algumas metodologias de seu tempo ainda ecoam e se fazem necessárias, quando contribuições como a do *Direito e Economia* querem ser introjetadas nos estudos da zona de simbiose entre ambos os ramos do saber. A compreensão do homem como algo múltiplo de si mesmo e da esteira existencial em que resta lançado, notadamente aqui os influxos de natureza político-econômica e na conseqüente exclusão manifestada na forma da pobreza, implicam a necessária percepção da infinitude potencial de significados e significantes de tal relação, como aponta Sartre:

Tais relações são moleculares porque não há senão indivíduos e relações singulares entre eles (oposição, aliança, dependência, etc); mas elas não são mecânicas, porque não se trata em nenhum caso do choque de simples inércias: na própria unidade de sua empresa, cada um supera o outro e incorpora-o a título de meio (e vice-versa), cada par de relações unificadoras é, por sua vez, superado pela empresa de um terceiro. Assim, a cada nível, constituem-se hierarquias de fins envolventes e envolvidos, das quais as primeiras roubam as significações dos últimos e os últimos pretendem fazer explodir os primeiros. (1987, p. 182)

Uma ciência da escolha pública calcada no individualismo metodológico no nível de sua determinação teórica deve ser modesta, no sentido de não se arrogar a onisciência sobre qualquer assunto. Antes, deve buscar a predição possível nas características estruturais de determinado contexto de escolha e a partir de variáveis definidas. Assim sendo, a própria noção de interdependência entre ações individuais em diversos níveis e, finalmente, no nível das escolhas públicas já reflete os inúmeros coeficientes a serem analisados em cada caso e a dificuldade de se traçar uma linha imutável entre o que se adota como limite das escolhas públicas em cada caso concreto (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 5.)

O diagnóstico das diversas formas de individualismo implica, com efeito, um gesto de deferência a pontos comuns que possam estabelecer acordos razoáveis entre os indivíduos de dada sociedade, hierarquizando problemas e, com isto, permitindo o sequenciamento decisório. Ainda que tal abordagem estratégica traga consigo dificuldades nas suas diversas etapas de concepção e concretização, ela será deveras melhor que a rejeição deste mesmo diagnóstico e das intervenções que ele buscará. Mais que isto, à vista do insucesso das estruturas primárias de mercado, ao endereçarem problemas reputados constitucionalmente urgentes, torna-se necessário investigar de que modo sua publicização (conversão racional em escolha pública) pode ser levada a cabo, tal qual no caso do enfrentamento ao problema da pobreza no Brasil.

Conforme será defendido à frente, a realidade político-econômica brasileira tem dado significativas mostras dos prejuízos de se ladear as cautelas que o individualismo metodológico econômico sugere sejam adotadas. Se é insuficiente abordar a humanidade, em particular a realidade brasileira, como um bloco monolítico dirigido sempre e em todos os casos à ação egoística, a vigilância contra tais aspectos que a metodologia ora adotada propõe fornece relevante ferramenta, para que as escolhas públicas sejam endereçadas de modo adequado, a saber: segunda a lógica da Constituição Federal de 1988.

4.2 O individualismo metodológico racional e a questão social do Brasil

As dificuldades práticas de implementação de projetos supraindividuais em terras brasileiras foram diagnosticadas há muito. As noções de *homem cordial*, de Sérgio Buarque de Holanda (1936), e de *estado patrimonialista*, trazida por Raymundo Faoro (1958), apontam um poder público vocacionado a favorecimentos não republicanos e espelham uma condição estrutural hostil à emergência vívida de uma coletividade ou da própria Nação.

Sérgio Buarque de Holanda alude ao caráter perene e onipresente nas sociedades da tensão entre lei geral e lei particular, bem como da obra do intelecto sobre as obras familistas, apontando que tal ranger de dentes, em terras brasileiras, tem-se resolvido em favor de pretensões particularistas, de modo que “a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse pessoal” (1936, p. 175). Assim, a noção de cordialidade do homem brasileiro é a camuflagem que lhe permite subtrair-se da ação do verdadeiro estado burocrático, impessoal por excelência. A polidez meramente de superfície vela a defesa do pessoal ante o social se mantém, num modelo ainda de *formalismo legal* tantas vezes não declarado, mas praticado, que encontra, na ordem jurídica, outra camada de expansão para sua própria acomodação, como ressalta Holanda, para quem “um amor pronunciado pelas formas fixas e pelas leis genéricas, que circunscrevem a realidade complexa e difícil dentro do âmbito de nossos desejos, é dos aspectos mais constantes e significativos do caráter brasileiro” (1936, p. 188).

Do clientelismo político ativo, que se espria por tantos campos quantos sejam os da institucionalidade nacional, resulta a dificuldade de se construir uma engenharia decisória efetivamente impessoal, redundando num estado de coisas em que o individual, tantas vezes sobrepuja o Estado, contexto em que todos são efetivamente menores do que deveriam ser, como aponta Raymundo Faoro (1958, p. 827).

José Rodrigo Rodriguez, recolhendo a alusão feita por Buarque de Holanda a Antígona de Sófocles como termômetro da supremacia prática (ou não) do interesse público sobre o

privado, vai além e, de forma jocosa, reputa que uma versão brasileira da heroína grega teria menos propensões legais universais na dúvida entre enterrar ou não o corpo de seu irmão: “Antígona encontraria aqui um coveiro amigo que daria um jeitinho de introduzir clandestinamente o corpo de seu irmão nos muros do cemitério, evitando o confronto aberto com as leis da pólis. Tudo isso, pelo preço de uma cervejinha...” (2013, p. 28)

Tal panorama, adverte Roberto Schwarz, recomenda tanto maior preocupação quando se tem em vista a busca de ideias estrangeiras para o diagnóstico e prognose de soluções para o problema da exclusão no caso brasileiro. Não bastassem, pois, os movimentos que encaminham um modelo de pensar situado nos quadros da chamada pós-modernidade, é de se raciocinar o modelo brasileiro a partir do diagnóstico de suas próprias disfuncionalidades – e particularmente mais interessam aqui as de viés econômico – que sinalizam para a ideia de favor como prática paralisante de metas públicas e da promoção de particularismos por isto mesmo assistêmicos e incapazes de orientar políticas públicas efetivamente emancipatórias e que cumpram seu real papel.

Fala Roberto Schwarz que o entendimento dos problemas brasileiros demandaria algo como um “*Kant do favor*”, aludindo à monumental síntese filosófica promovida pelo filósofo de Königsberg entre razão racionalista e prática empirista. Tal esforço, no caso brasileiro, seria capaz de conciliar as idiosincrasias ínsitas à formação do povo brasileiro em suas diversas dimensões com as metodologias que, cada uma mais ou menos a seu modo, possam lançar luzes sobre um modelo que efetivamente enfrente problemas nacionais (1992). *In verbis*:

O favor, ponto por ponto, pratica a dependência da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada, remuneração a serviços pessoais. Entretanto, não estávamos para a Europa como o feudalismo para o capitalismo, pelo contrário, éramos seus tributários em toda linha, além de não termos sido propriamente feudais — a colonização é um feito do capital comercial. No fastígio em que estava ela, Europa, e na posição relativa em que estávamos nós, ninguém no Brasil teria a ideia e principalmente e força de ser, digamos, um Kant do favor, para bater-se contra o outro. De modo que o confronto entre esses princípios tão antagônicos resultava desigual: no campo dos argumentos prevaleciam com facilidade, ou melhor, adotávamos sofregamente os que a burguesia europeia tinha elaborado contra arbítrio e escravidão; enquanto na prática, geralmente dos próprios debatedores, sustentado pelo latifúndio, o favor reafirmava sem descanso os sentimentos e as noções que implica. O mesmo se passa no plano das instituições, por exemplo com burocracia e justiça, que embora regidas pelo clientelismo, proclamavam as formas e teorias do estado burguês moderno. (1992, p. 17)

Extrai-se do conceito de Roberto Schwarz de favor a ideia de que os indivíduos tantas vezes se põem acima do Estado, posto que a cidadania aí seria um privilégio concedido pela classe dominante. Além disso, do clientelismo político ativo disto decorrente nasce a dificuldade de se construir uma institucionalidade efetivamente impessoal.

Nesta trilha, Jose Rodrigo Rodriguez formula crítica à aplicação desvinculada de justificativas específicas de teorias estrangeiras, de modo que seja prudentemente criticada a própria porosidade cognitiva de conceitos como “esfera pública”, “democracia deliberativa”, entre outros tantos, referirem-se a questões intrinsecamente relativas ao Brasil. A isto soma-se a percepção do papel central que tais conceitos exercem nas correntes de pensamento de que emergem, estruturando conclusões que podem se revelar, nas palavras de Rodriguez, “estéreis e inviáveis por definição”, dadas as dificuldades que tal transplante de ideias, paralisantes mesmas da captação da singular configuração de interesses e atores que há no Brasil (2013, p. 43).

O Estado patrimonialista, em perspectiva harmônica ao que se vem de referir, é o ducto no qual são canalizados interesses de determinados estamentos, modelo este cujas raízes repousam ainda sobre a constituição ibérica do povo brasileiro. Entendido como *imunidade natural* do poder institucional a mudanças que afetem a composição nacional de poder, o modelo de Estado patrimonialista reage ferozmente aglutinando em seu interior as inovações que interessarem a seu fortalecimento, conforme enuncia Raymundo Faoro:

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. [...] Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (1958, p. 823-824)

Keith Rosenn aponta, em estudo voltado à realidade brasileira, que é difícil separar benefícios e custos das práticas que, em seu conjunto, desembocam nas relações cordiais, patrimonialistas e confirmadoras da primazia do indivíduo sobre o geral. Não se pretende esgotar o campo de indagação relativa a tais relações e, menos ainda, das potencialidades positivas e negativas a este respeito. O entendimento a respeito de tais condicionantes importa para o modelo que busca soluções estruturais (1984, p. 43).

O que mais interessa no pinçar da referida realidade para o presente estudo está em compreender que, entre operar com um maquinário administrativo obsoleto e lento e operar por meio do *jeito* e dos particularismos a tanto atinentes, há franca tendência social e institucional a abraçarem-se estes e suas maiores vantagens imediatas e individualistas. E tais intrusões de particularismos se revelam fortemente, também, por meio de uma compreensão não cooperativa

do poder econômico do estado, cuja expressão na peça orçamentária deixa de abranger eficientemente interesses de toda a sociedade, como se dá no caso da erradicação da pobreza.

A identificação da ideia de *jeito* aqui parte da assunção de que as leis e regulamentos são engendrados à vista também de seu potencial descumprimento, assim tomado em conta quando de suas feitura. Tal fenômeno não é exclusivo da realidade brasileira, sendo frequente na América Latina o descompasso entre teoria e prática, porém a institucionalização de tal medida antevista de descumprimento e suas consequências se dá no Brasil de forma única (ROSENN, 1984, p. 01-03). A este propósito, uma conexão confirmatória de tal variável brasileira com a historicidade latino-americana, com raízes no passado comum, mas não idêntico da Península Ibérica, pode ser encontrada em Jorge Luís Borges, que identifica bases individualistas similares na realidade argentina:

O argentino, ao contrário dos norte-americanos e quase todos os europeus, não se identifica com o Estado. Isso pode ser atribuído à circunstância de que, neste país, os governos costumam ser péssimos ou ao fato geral de que o Estado é uma abstração inconcebível; o certo é que o argentino é um indivíduo, não um cidadão. Aforismos como “O Estado é a realidade da ideia moral” de Hegel parecem-lhe piadas sinistras. (BORGES, 2019, 373-375, tradução nossa)⁶

A permanência do secular problema da pobreza absoluta, fruto de enorme desigualdade em terras brasileiras, sinaliza que, também no Brasil, não se pode conceber o Estado como a realidade concreta da ideia moral, em franca convivência com a desigualdade social. O *jeito* aparece institucionalizado e operando subterraneamente na manutenção do *status quo*, agindo por dentro das próprias instituições, cujas práticas restam capturadas em favor de particularismos.

Aponta-se que as expressões do *jeito* não conduzem a um estigma, mas sim a algo coletivamente bem visto pela sociedade. Ainda assim, a ideia de *jeito* sempre fora tomada como tabu do ponto de vista institucional, deixando de ser enfrentada, o que se deve também à formação clássica fortemente cartesiana dos bacharéis brasileiros, pouco afetos a estudos empíricos (ROSENN, 1984, p. 04).

O *jeito* permite à sociedade operar a despeito da impropriedade das soluções legais e burocráticas. Uma observação mais próxima, porém, pode fazer concluir que inexistiu escolha em termos de busca de um projeto coletivo e cooperativo de enfrentamento da pobreza absoluta:

⁶ El argentino, a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que, em este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano. Aforismos como el de Hegel “El estado es la realidad de La idea moral” Le parecen bromas siniestras.

soluções particularizadas e imediatistas precisam ceder espaço. Ainda que haja inúmeros benefícios, eles se apresentam como sendo de curto prazo e conduzem a sérios obstáculos ao desenvolvimento duradouro, que requer alto nível de cooperação comunitária, tanto quanto o abandono de práticas autoritárias, personalistas e de padrões de conduta impróprios. O jeito perpetua os individualismos e atenta contra formulações legais efetivamente gerais (ROSENN, 1984, p. 43-44).

O desenvolvimento demanda investimento e produtividade que não podem ser encontrados longe da igualdade diante da lei, dando-se de forma impessoal e eficiente e reservando pouco espaço para algo como o jeito. Já o Brasil, em sua plethora de espécies normativas que retardam o desenvolvimento, oferece condições máximas para que seja replicado o *jeito* (ROSENN, 1984, p. 44).

Se a atenção com invectivas particularistas sobre os interesses públicos é uma tensão tão universal quanto o é o homem, razões sobejam para crer que, no caso brasileiro, tal variável seja de redobrado interesse para o diagnóstico das condições de possibilidade de *escolhas públicas* que efetivamente vivifiquem o interesse coletivo subjacente a tal nomenclatura.

A conexão com a prática de qualquer perspectiva teórica efetivamente brasileira para a superação dos problemas expostos no presente estudo, pois, precisa se dar de forma concretamente conversacional, no sentido de que sua justificativa teórico-prática aponte para um padrão de racionalidade poroso, “capaz de aprender”. Tal modelo precisa possuir pretensão de aplicabilidade prática, a fim de que sirva de fundamentação para a adoção de escolhas públicas e a necessária superação do *status quo*, mas que igualmente não sufoque a emersão de singularidades potenciais, estas sim tomadas como molas-mestras de transformação econômica e cuja viabilização, defende-se, ocorre também vitalmente a partir das escolhas públicas.

Por fim, a desconexão dos propósitos legais com sua transposição para a facticidade encerra, no caso brasileiro, dificuldades tanto maiores, dada a *cultura do bacharelismo* e a baixa percepção sobre a necessidade de imersão em aspectos fáticos que vão além da mera deontologia. Tal cisão e a conseqüente hipertrofia de ideias em abstrato, desconectadas do correspectivo fortalecimento do entendimento sobre sua exequibilidade, podem ser encaradas sob o prisma da divisão entre trabalho braçal e intelectual, este típico dos juristas e supostamente adstrito à concepção normativa do Direito, tomada em separado do entendimento da crueza da realidade a que se direciona.

Referidas leituras acadêmicas da realidade nacional se somam àquelas que despontam do simples auscultar das novidades constantes todos os dias do noticiário, em que frequentemente questões personalistas se transvestem de pretensões republicanas. Os dados que

serão aqui colacionados em espaço oportuno demonstram indubitavelmente o desprestígio de construções republicanas, como o objetivo fundamental de erradicação da pobreza, cuja métrica tem revelado decréscimos em seu atingimento e, a reboque, retrocesso no cumprimento das respectivas disposições constitucionais.

Sem a pretensão de esgotar as contribuições que podem advir da abordagem do individualismo metodológico racional para a Questão Social brasileira, busca-se aqui identificar sua aplicação nos traços que marcam a construção do povo brasileiro, com especial enfoque para a necessidade de densificação de um projeto supraindividual que, emergindo de posições consensuais, possa endereçar a normatização constitucional direcionada à erradicação da pobreza.

Trata-se aí do “desafio furtadiano” constante da obra *Brasil: A Construção Interrompida* (1992), qual seja a (1) reforma das estruturas anacrônicas incapazes de respostas eficazes às necessidades cada vez mais pulverizadas e cambiantes, bem ainda a (2) resistência em face das forças de desarticulação do sistema econômico e da unidade nacional. Busca-se, pois, superar a condição do subdesenvolvimento em sua condição periférica, combatendo o desmantelamento do aparato estatal, o que pode – *rectius*, deve – contar com o Direito como tecnologia de influência e transformação do processo econômico.

4.3 O papel da legitimidade cooperativa: suprimindo custos de transação

Particularmente no que interessa ao nó que impede ao Brasil a *erradicação da pobreza*, o debate em foco implicará a compreensão da maior participação do Estado ou do mercado no endereçamento dos desequilíbrios resultantes de situações excepcionais do modelo econômico. Neste rumo, algumas palavras devem ser ditas sobre a noção de *custos de transação* e de como eles se inter-relacionam com a missão do Estado de salvaguardar o bem coletivo.

Tema central em *Análise Econômica do Direito*, os custos de transação podem ser descritos como aqueles dispêndios inerentes ao exercício de determinada atividade econômica, valendo reiterar que o econômico aqui é tomado em sentido amplo, isto é, para significar a escassez material, indo além de meras discussões monetárias. Do ponto de vista individual, a racionalidade limitada e o potencial oportunismo (*rent-seeking*) das pessoas são exemplos de causas geradoras de custos de transação (PESSALLI, 2016, p. 87-88).

A respeito, Williamson, *apud* Pessalli, destaca três elementos que densificam o conceito de custos de transação:

A frequência das transações, a incerteza, e a especificidade dos ativos. Quanto menor a frequência das transações, menor a necessidade de interação entre as partes. Por isso é maior a propensão a que se forme um arranjo institucional desintegrador, recorrendo-se aos mercados quando necessário. No entanto, as duas outras variáveis também precisam ser consideradas, pois sua combinação pode ampliar ou inverter o vetor de forças constituído por uma delas isoladamente. A incerteza numa transação (por exemplo, com relação à qualidade de um insumo ou à sua disponibilização no prazo necessário) faz com que se pense em internalizar a atividade em questão numa firma. (p. 88-89)

A partir de tal premissa, pode-se compreender que o modelo de produção organizada, que, conseqüentemente, elimina etapas do processo produtivo e os respectivos custos de produção e de transação, emerge como resposta mais favorável para fins de inserção no mercado econômico (PESSALI, 2016, p. 92).

Joseph Stiglitz aponta que a proteção social como um todo apenas pode ser fornecida pelo mercado com *custos de transação* mais altos que aqueles oriundos de sua oferta pelo poder público (2020, p. 164). Em outras palavras, deixar à lógica competitiva, governada por tendências do *homo oeconomicus*, questões sensíveis e caras à humanidade poderá conduzir a sociedade a péssimos cenários. No ponto, Joseph E. Stiglitz coloca o problema do endereçamento, pelo Estado, das falhas de mercado nos seguintes termos:

Ainda que os mercados fossem eficientes e estáveis, os resultados poderiam ser (e muitas vezes são) socialmente inaceitáveis, com pessoas demais em risco de passar fome e riqueza demais indo para alguns poucos. Um dos papéis fundamentais do governo é assegurar oportunidades e justiça social para todos. Deficiências nos mercados de capital significam que aqueles desafortunados o bastante para nascerem em famílias pobres jamais serão capazes, com base nos recursos de seus próprios pais, de atingir todo seu potencial. É injusto e ineficiente. (2020, p. 164)

Sem prejuízo de considerações éticas ou morais legitimamente aplicáveis à espécie, Stiglitz chama necessidade para o estabelecimento de pontes naqueles caminhos de agregação que o mercado não logrou resolver de forma minimamente eficiente, com especial enfoque *in casu* para o problema da erradicação da pobreza.

O não-atingimento das respectivas potencialidades humanas por relevante faixa populacional – aqui não são demandadas maiores reflexões éticas e/ou morais – amarram o País ao atraso econômico, sempre de costas para seu povo e para si mesmo.

Semelhante preocupação possuem Sunstein e Holmes, antevendo inclusive os elevadíssimos custos do uso massivo de meios coercitivos para a garantia da generalidade dos

direitos em face de potenciais ofensores e perguntam: “como impedir o roubo e o incêndio criminoso sem depender exclusivamente da coerção?” (2020, p. 159). A isto respondem, exemplificativamente, que a universalização da educação pública, oportunidades no mercado de trabalho e a difusão mais ampla possível da propriedade privada emergem como signo de cooperação, interpretados por aqueles de menor poder aquisitivo como exercício de responsabilidade dos mais bem aquinhoados para o bem-estar social e mencionam que também a pobreza em meio à abundância induz à elevação dos índices de criminalidade. Sem olvidar, repita-se, que o alívio à pobreza dos desesperados deriva de imperativos morais elevados, mas que evocam diferentes compreensões de Estado, Direito e Sociedade, como apontam Sunstein e Holmes:

[...] o fornecimento de oportunidades e assistência aos pobres sempre tem relação com certas concepções de justiça partilhadas pelo público. Uma sociedade justa tenta garantir oportunidades razoáveis para todos e também assegurar que ninguém caia abaixo de um piso mínimo decente. Isso faz parte da ideia liberal essencial de que a sociedade é um empreendimento cooperativo. (2020, p. 162)

Ainda para Sunstein e Holmes, políticas assistenciais historicamente emergiram muito mais de razões de prudência e menos de razões morais e plenamente humanitárias: a cooperação, pode-se perceber, é necessária à própria existência da coletividade. Ambos citam o caso do saneamento básico, necessário à proteção em face de doenças sociais, em relação às quais, embora estivessem fisicamente distantes os ricos, estes apenas seriam efetivamente salvaguardados, acaso houvesse a proteção da sociedade como um todo. A inclusão social, até mesmo por meio do exercício da propriedade e encorajada pela possibilidade real de acúmulo de riqueza, é fator de coesão social necessária e cuja evidência se faz incontestável, por exemplo, em tempos de guerra. (2020, p. 165).

A noção de que a concretização de direitos é resultante de negociações cotidianas não pode significar ruptura com uma posição cooperativa. É dizer, a cooperação não pode justificar a supressão de um padrão mínimo em relação àqueles que padecem de condição desfavorável, mormente daqueles situados no além-margem da pobreza. Neste contexto, aos desfavorecidos interessam prioritariamente as condições de transformação da sociedade, e não propriamente uma igualdade absoluta. Sunstein e Holmes apontam que “os gastos que os políticos se recusam a cortar são, em geral, aqueles que proporcionam benefícios especiais a grupos sociais bem organizados” (p. 170), do que deriva, também, a necessidade de correção de rumos da atuação pública em busca de um sentido cooperativo.

Há ainda outra abordagem a respeito da redução de desacordos e de dificuldades de cooperação, esta em Thomas Hobbes, precursor do contratualismo no Direito, o qual ao tomar o Estado como autorrestrição criada e mantida pelos cidadãos, a fim de evitar os males causados pelas paixões naturais, tem também nítida preocupação com a minimização de prejuízos. O Teorema Normativo de Hobbes pode ser expresso segundo a ideia de que um sistema legal deve estruturar-se para minimizar os prejuízos causados pelas falhas em acordos privados (PORTO, 2013, p. 45). A cooperação aí é institucionalizada na forma do Estado como meio de melhor enfrentar as intempéries que os indivíduos, isolados, não logram fazê-lo a tempo e modo.

A noção do Leviatã de que trata Thomas Hobbes caminha, pois, neste sentido: “o problema fundamental é a sobrevivência e, sem o Estado, a civilização é impossível”, dirá Gilberto Bercovici (2020, p. 85) sobre o papel do Estado de contenção da barbárie ínsita ao estado de natureza. O Leviatã, personagem referida nos livros bíblicos de Isaías (Capítulo 27) e, com maior detalhe, no de Jó (Capítulos 40 e 41), é a prefiguração escolhida por Hobbes, para explicitar a soberania do Estado diante dos indivíduos e a irresistibilidade de seu poder, que se manifesta na indagação feita por Deus a Jó “poderás tu fisgar Leviatã com um anzol [...] ninguém é bastante ousado para provocá-lo, quem lhe resistirá face a face?”.

Neste sentido, a leitura de Bercovici expõe que o Leviatã, aqui tomado como poder estatal juridicamente irresistível, aufere sua legitimidade justamente da ordem imposta em contraposição às mazelas do estado de natureza. Trata-se de uma ideia-raiz comum, de que podem germinar perspectivas que vão desde o absolutismo, que merge como proposta hobbesiana, até mesmo ao individualismo tipicamente liberal, resultado vetorial da conjugação de determinados interesses particulares e de sua vivificação nas estruturas do Estado: “Neste sentido, a temporalidade estável do Leviatã consente na conservação da ordem política e oferece possibilidade de desenvolvimento positivo da dinâmica da realização de interesses individuais. Neste sentido, seguindo Schur, individualismo e absolutismo não são conceitos que se excluem”. (2020, 86)

Thomas Hobbes aponta que um poder legítimo precisa suprimir os riscos da barbárie, os quais podem ser interpretados como indesejáveis custos de transação da vida em sociedade, conforme preceituam Sunstein e Holmes. O poder estatal, aquele que é erigido à potência do poderoso monstro Leviatã, busca trazer o bem comum e evitar o estado de natureza, que se revela muito menos pela agressão de todos contra todos (agressão como ato) e mais pela possibilidade de que, a qualquer momento, tal agressão ocorra, com prejuízos para todo o tecido social (agressão em potência). Não por acaso, afirma Hobbes:

Por isso, quando não existe um poder comum capaz de manter os homens numa atitude de respeito, temos a condição do que denominamos guerra; uma guerra de todos contra todos. Assim, a guerra não é apenas a batalha ou o ato de lutar, mas o período de tempo em que existe a vontade de guerrear; logo, a noção de tempo deve ser considerada como parte da natureza da guerra, tal como é parte da noção de clima. Da mesma forma que a natureza de guerra não consiste na luta real, mas na disposição para ela durante todo o tempo em que não há segurança do contrário. O tempo restante é de paz. (2014, p. 108)

A animosidade quase convulsiva, que se manifesta em espasmos de violência, êxodo rural, em perpetuação da condição de pobreza e nos incontáveis prejuízos que tal condição traz consigo tornam indispensável a revisitação do cumprimento dos fins do poder estatal à luz dos visíveis desacordos práticos causadores destes fenômenos. É o efetivo combate ao estado de barbárie que chancela a legitimidade do Leviatã, o que ora se enfatiza por meio das consequências alhures demonstradas que a pobreza traz consigo, enquanto custos de transação necessários à superação da barbárie e promoção da segurança.

Basta perceber que, no caso brasileiro, diversas singularidades históricas do processo produtivo conduziram a um modelo de concentração da propriedade, em que a falta de distribuição de renda sempre desempenhou fator de entrave a mecanismos de desenvolvimento mínimos. Os processos econômicos contemporâneos, autônomos e baseados no livre mercado, tampouco têm dado mostras de interesse em abordar tal problemática, cujo enfrentamento urge seja articulado pelo Estado.

4.4 Escolhas Públicas (*Public Choices*) e análise econômica do Direito

A teoria das escolhas públicas parte da pressuposição de que a correção de falhas de mercado pelo Estado também precisa precompreender as falhas deste: os Estados têm raio de ação também limitada em qualidade e quantidade de ação e, por isto mesmo, sua intervenção precisa ser mensurada à luz desta dupla conjunção de possibilidades e restrições. O pensamento da teoria das escolhas públicas lança-se de certa desconfiança, cientificamente justificada, da crença na perfeita ação do Estado na correção das falhas de mercado (COLEN, 2010, p. 2-3).

Cumprir ainda ter em mente que a presente abordagem parte essencialmente das obras de Buchanan & Tullock e de Mancur Olson, que dizem respeito ao processo produtor de decisões no âmbito coletivo, tomando como premissa a escassez no plano material e os efeitos desta no plano jurídico-político.

Assume-se aqui, ainda, posição no sentido de inexistirem evidências de que o indivíduo maximizador de utilidade no campo individual e aquele maximizador de poderes no

campo político buscam efetivamente e sempre o exercício de poder sobre os semelhantes de forma estritamente egoística. A presente abordagem, todavia, assume a atividade política como forma de troca, de modo que, tanto quanto no mercado - e para os presentes fins -, ganhos mútuos para todas as partes envolvidas são esperados em uma relação coletiva (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 23).

Tal ação coletiva, ainda que direcionada por fins particulares também no âmbito público, evidencia expressões diversas quando transposta da seara estritamente privada para a pública. Os indivíduos podem ser mais flexíveis no nível das escolhas políticas, dada a diluição das consequências da escolha pública, quando se consideram seus efeitos sobre todo o corpo social. Os custos e benefícios aqui restam distantes do indivíduo, tornando pouco perceptível a lógica de viabilidade de cada ação. Há aí também alguma forma de reforço à ideia de que a ação individual se pulveriza no âmbito da coletiva, problema sobretudo mais grave em democracias de massa, como é o caso da brasileira. (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 38)

O indivíduo naturalmente reputará adequada a organização coletiva que mais lhe potencialize utilidades, o que pode se dar por dois modos distintos. No primeiro deles, a ação coletiva pode eliminar as externalidades prejudiciais que ações de outros indivíduos poderão provocar na órbita privada de outrem: tal é o caso das forças policiais que mantêm a sociedade livre da ação de criminosos. O segundo modo diz com a produção, a partir de ações coletivas, de externalidades positivas na órbita individual, as quais não seriam possíveis de modo estritamente individual: é o caso do corpo de bombeiros, que intervém na autonomia privada de modo a mitigar um sinistro. Esta dicotomia conduz ao antigo debate utilitarista sobre dor e prazer. (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 44).

Neste quadrante, Mancur Olson chama a atenção para o problema da coletivização da ação em grupos maiores, o que lança luzes sobre as dificuldades causadas pela baixa percepção de ganhos sociais das escolhas públicas vocacionadas à erradicação da pobreza num país de elevada população e de dimensões continentais, como o Brasil.

Tal dificuldade de organização em grandes grupos é enxergada por Olson em três elementos centrais. O primeiro está em que, quanto maior é o grupo, tanto maior será a pulverização dos ganhos por ele proporcionados, de modo que a percepção menor implica menores estímulos para seus participantes seguirem na consecução de objetivos comuns “e mais longe ficará o grupo de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo, se é que obterá alguma” (1999, p. 60). O segundo ponto remonta à referida ideia de pulverização dos ganhos sociais, porquanto “menor será a probabilidade de que algum subgrupo – e muito menos algum membro sozinho – ganhe o suficiente com a obtenção do benefício coletivo” (1999, p. 60), o

que desestimulará gradativamente a assunção de custos para a consecução de tal mister. Num terceiro aspecto, tem-se que o grande número de membros de certo grupo também eleva os seus próprios custos de organização, de molde que “mais alta será a barreira a ser saltada antes que alguma quantidade do benefício coletivo possa ser obtida” (1999, p. 60). E conclui a respeito Mancur Olson:

Por essas razões, quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir um ponto ótimo de provimento do benefício coletivo, e os grupos grandes normalmente não conseguirão se prover, na ausência de coerção ou incentivos independentes e externos, nem sequer de quantidades mínimas do benefício coletivo (1999, p. 60)

Dito isto, percebe-se que um modelo econômico mais ortodoxo buscaria um momento em que houvesse, conceitualmente, “zero” de ação coletiva como ponto inicial, para fins de comparar as alterações em termos de prejuízos e benefícios coletivos à vista da afetação de interesses particulares. Ocorre que tal modelo não abordaria a questão de modo plenamente satisfatório, mormente por que qualquer nicho de vida social implicaria, já só por isto, algum benefício do individual para em proveito do coletivo. Por outro lado, os modelos teóricos propostos por Buchanan, Tullock e Olson, como visto, pressupõem a possibilidade de algum espaço de diagnóstico e prognóstico em relação ao *status quo* e às possibilidades comparativas de certa ação: a viabilidade da Teoria da Escolha Pública admite alguma forma de mensuração, que, do ponto de vista concreto, sempre parte de algo diferente do “ponto zero” da ação coletiva.

Pois bem. A pretensão de comparar as ações coletiva e privada demanda a análise dos ganhos líquidos de direitos e os custos líquidos de direitos da ação coletiva (custos da concretização da decisão coletiva), tomados em cotejo com os próprios custos da organização coletiva (custos do processo decisório). Neste contexto, os ganhos de direitos líquidos podem ser conceituados como a diferença entre os benefícios da ação coletiva e seus custos. Assim, um modelo que comece da hipotética situação “zero” é aquele em que nenhuma ação coletiva foi adotada.

Buchanan e Tullock escolhem adotar uma abordagem de custo para a análise da ação coletiva. Trata-se de tomar a ação coletiva como meio de redução de externalidades que são impostas por outras formas de ação privada. Tal compreensão se aproxima daquela que envolve cálculos de ganhos líquidos, porém dela difere quanto à fixação do “momento zero”, que aqui será colocado como o momento em que não há custos externos impostos aos indivíduos por conta da ação de outros indivíduos. Nesta linha, os custos positivos serão aqueles vinculados à

ausência de ação coletiva, tomada esta como um meio viável de redução daqueles custos, isto é, da remoção das externalidades negativas. (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 45).

Mas não só. Com Sunstein e Holmes, é possível acrescentar que a conformação de determinado ordenamento jurídico, no que se pode incluir a teoria das escolhas públicas como fronteira legitimadora da ação do Estado, deve ser tomada aqui de modo existencial, isto é, sem prefigurações de seu espaço de ação, que é por definição dinâmico: trata-se de eleger que direitos demandarão quais níveis de responsabilização. Estes autores citam então os direitos liberais de liberdade de expressão e de associação como formas individuais de permitirem a participação do cidadão na coletividade, contribuindo, assim, para a construção e fortalecimento desta. A própria solução coletiva de litígios através do Poder Judiciário, custeado pelo erário, entremostra um arranjo institucional eleito como ferramenta de pacificação para problemas que as estruturas extraestatutais, por assim dizer, não solucionaram, mas cujo termo é necessário. À vista disto, é possível entender exemplificativamente que a própria judicialização de demandas é expressão intuitiva e estratégica de escolha pública (2020, p. 131).

O exemplo da constitucionalização do Poder Judiciário como escolha pública, de acerto indiscutível – acresça-se -, ainda torna aplicável a crítica que Sunstein e Holmes fazem ao modelo norte-americano, cujas prioridades nem sempre interessam a todos os respectivos concidadãos: “muitos norte-americanos pobres vivem sem direitos exigíveis judicialmente, porque, tendo sido praticamente abandonados pelo Estado, é como se tornassem pessoas sem nacionalidade” (2020, p. 174).

Especialmente a obra *The Calculus of Consent*, de Buchanan e Tullock, recebe críticas, por trabalhar o nível teórico com pouco suporte em exemplos mais complexos e reais. Dirá José Colen que “o texto é de uma grande elegância formal, mas apesar disso parece difícil testar as previsões, dada a simplificação espartana dos modelos” (2010, p. 66). Neste sentido, um contraponto pode ser lançado a tal crítica, eis que a simplicidade dos argumentos busca prioritariamente introduzir a forma de pensar da Teoria da Escolha Pública, cabendo a incursões futuras o mérito de examiná-la – pô-la à prova –, à luz de fatos tanto mais complexos, terreno em que se pode divisar ganhos quanto ao problema da erradicação da pobreza, especificamente com o enfoque a ser dado aqui às políticas públicas transferenciais.

A teoria das escolhas públicas explicita que a distribuição dos bens produzidos em determinada coletividade deriva, de modo simplificado, do conjunto de ações individuais e coletivas que os indivíduos adotam. Tais níveis de ação - particular e público-institucionalizado – serão tomados a partir de cálculos que, sem serem necessariamente egoístas, obedecerão a visões particulares de Estado, Direito e sociedade e precisam levar em conta a própria fronteira

de eficiência do Direito como crivo de legitimação, tomando a Constituição como “*guilhotina moral*”, na exata expressão de Buchanan e Tullock (1999, p. 22).

4.5 Necessidade dos consensos parciais: a erradicação da pobreza

A Teoria da Escolha Pública evoca a necessidade de estabelecimento de consensos no nível da concretização constitucional, os quais, materializados democraticamente, reflitam prioridades aferidas por crivos de legitimidade (constitucionalidade) e efetividade (atingimento de objetivos coletivos relevantes). A partir desta abordagem, o presente estudo busca descortinar o enfrentamento da pobreza absoluta como fruto de escolha pública, isto é, validado por ela nos níveis de sua legitimidade e efetividade.

Com efeito, se a pobreza absoluta, aqui tomada como a escassez material que inviabiliza ações humanas mínimas, é das formas mais graves de atentado à dignidade humana (art. 1º, III, da CF), como justificar os números que parecem se arrastar ao longo da história brasileira? E ainda: diante da baixa efetividade no atendimento ao mandado constitucional de erradicação da pobreza, como justificar a canalização de vultosos recursos para a tutela de outros bens jurídicos que, sem prejuízo de sua importância, revelam-se aquém da situação-limite daqueles perenemente abocanhados pela miséria?

Já tivemos a oportunidade de expor que há determinados consensos que emergem da sociedade com frutos positivos, tal qual o caso do enfrentamento de moléstias como a AIDS/HIV, cujo modelo de excelência é parâmetro internacional até os presentes dias⁷. Escapa à proposta do presente estudo abordar as variáveis que conduziram a tal estado que, se não é ideal, descola-se de outras tantas respostas institucionais a questões urgentes, como ora se traz no que concerne à erradicação da pobreza.

Não por acaso, Gustavo Amaral argumenta que há alguma “insinceridade normativa dos enunciados constitucionais”, para traçar uma equivalência de inefetividade entre as disposições prestacionais materiais e a constituição semântica, conforme classificação de Karl Loewenstein. É ainda aqui demarcada por Amaral a sinergia de forças que, pairando sobre o Texto Constitucional, orienta sua concretização de forma decisiva e com base na eficiência dos respectivos grupos organizados de pressão:

⁷ Para maiores aprofundamentos sobre o ponto, vide nosso artigo “*Teoria do Custo dos Direitos e Direitos Fundamentais na Teoria de Robert Alexy: Por uma Abordagem Desparoxizadora*”, em https://apeb.org.br/images/revista/Premio_Alice_Borges_2021.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

[...] a existência de um verdadeiro poder fora e superior à Constituição, enfeixado pelos mesmos que detinham o poder executivo, temos que antes da Ordem Jurídica de 1988 a proteção constitucional do cidadão perante o Estado era frágil, dirigida mais ao varejo dos casos corriqueiros do que a questões sensíveis (2011, p. 09)

Soma-se a isto o engajamento de notáveis constitucionalistas brasileiros, sob a ideia de que todas as disposições constitucionais são normas e, como tais, já detêm algum grau de eficácia. O discurso que tem como objeto as normas constitucionais é visto como uma luta contra forças conservadoras rumo à “construção de uma nova dogmática, [para] alijá-las de suas posições confortavelmente construídas” (AMARAL, 2001, p. 10-13). E dirá:

Por isso a Constituição é, atualmente, o grande espaço, o grande locus, onde se opera a luta jurídico-política. O processo constituinte é um processo que se desenvolve sem interrupção, inclusive após a promulgação, pelo poder constituinte, de sua obra. A luta, que se travava no seio da Assembleia Constituinte, transfere-se para o campo da prática constitucional (aplicação e interpretação). Afirmar esta ou aquela interpretação de determinado dispositivo constitucional ou apontar a necessidade de integração legislativa, constituem comportamentos dotados de claríssimos compromissos ideológicos que não podem sofrer desmentido. (2001, p. 13)

Tal paradoxo – o da aparente inconciliabilidade perpétua dos interesses plasmados na Constituição -, prenhe de conflitos subterrâneos, remonta à percepção de que há um perene sequenciamento de prioridades materializado no orçamento e que vocaciona o poder econômico do Estado à solução das questões prioritárias para os diversos grupos de interesses que manejam a *res publica*. O resultado é que os números da pobreza absoluta, como visto alhures, ainda apresentem sinais gritantes, notadamente no cenário posterior a 2015.

Cumpra ainda crescer a tal dificuldade de estabelecimento de consensos sua potencial insindicabilidade pelo Poder Judiciário, não só pela forma democrática com que é elaborado (processo legislativo), bem ainda pelas dificuldades intrínsecas ao sopesamento de que elementos merecem guarida prioritária e de que forma tal dar-se-á orçamentariamente. Noutro dizer, a dificuldade de estabelecimento de consensos práticos quanto a medidas efetivas no rumo da erradicação da pobreza ainda se espraia sobre uma espécie de *zona de autarquia*, em relação à qual o Poder Judiciário tem – para bem e para mal – se esquivado de intervir. É este o panorama assim pontuado por Gustavo Amaral:

Como se vê desses posicionamentos, os intérpretes por excelência da dimensão positiva [*custos materiais*] dos direitos fundamentais são o legislativo e o executivo. A alocação de recursos escassos faz-se primeiramente com o orçamento, com políticas públicas. A conflitualidade entre as demandas por emergências equipadas para atender a vítimas de traumas, notadamente em colisão de automóvel, programas de geração de renda, educação, assistência social, cultura, lazer, informação, segurança e tantas

outras só pode ser avaliada em um aspecto dinâmico totalmente estranho ao modo de proceder do Judiciário. (2001, p. 206)

Estaria, neste sentido, a pobreza sendo enfrentada por meio de ação pública com pujança coerente com o desafio representado e com a gravidade do bem jurídico a ela subjacente? Noutro dizer, a prioridade da ação político-orçamentária tem sido legítima à luz do que expõe a teoria das escolhas públicas?

Pois bem. Há uma série de ações realizáveis de modo melhor pelo Estado que por indivíduos em separado, quer seja por limitações estruturais de mercado, movidos que são, na média, os agentes econômicos por interesses individuais e imediatistas, quer seja por impossibilidade de sua concretização por motivos inerentes ao próprio desenrolar da atividade econômica.

David Hume, em teoria que foi desenvolvida por Mancur Olson (1999, p. 46), já apontava que grupos humanos de menor tamanho possuem maior tendência à colaboração orgânica. Inversamente e ainda decorrendo da mesma lógica, grupos de grande tamanho tendem a ter menor espontaneidade para a solução de problemas compartilhados mediante ações não institucionalizadas. Em seu *Tratado da Natureza Humana*, David Hume assim dissecou a maior espontaneidade da ação coletiva em pequenos grupos, característica esta não verificada em grandes grupos:

Nenhuma qualidade da natureza humana causa tantos erros fatais em nossa conduta quanto a que nos leva a preferir o que é presente ao que é distante e remoto, e nos faz desejar os objetos mais de acordo com sua situação que com seu valor intrínseco. Dois vizinhos podem concordar em drenar um prado que possuem em comum, porque é fácil para cada um saber o que o outro pensa; e cada um deve perceber que a consequência imediata da falha na execução de sua parte é o abandono de todo o projeto. Mas é muito difícil, e na verdade até impossível, que mil pessoas se ponham de acordo em uma ação desse tipo; pois é difícil conceberem juntas um plano tão complicado, e ainda mais difícil de executá-lo, quando cada uma busca um pretexto para se livrar do trabalho e dos custos, e gostaria de jogar a carga sobre as outras. (HUME, 2009, p. 577-578)

Porquanto as premissas imediatistas que, na média, orientam a ação humana tendem a diluir ainda mais a percepção dos efeitos da ação individual em grandes grupos, é necessário antecipar-se a tal dificuldade. Tal antecipação pode ser vista em duas facetas: a primeira, definidora do que sejam as metas a serem alcançadas de modo ótimo coletivamente e a segunda, que diz respeito a como operacionalizar sua consecução.

Aqueles que enxergam na abordagem cético-pragmática, que modelos como o da Teoria da Escolha Pública aconselham, alguma forma de antagonismo moral deixam de

assimilar seu indubioso valor pedagógico e corretivo, que tem como premissa a própria constatação de falhas na espontaneidade da organização coletiva. Um relevante benefício de tal percepção reside justamente no direcionamento cauteloso que ela traz a reboque, que encontra suporte fático em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Tal cautela, aliás, não se pode confundir com mera inércia tendencial, mas sim com a compreensão de que uma gama de problemas, que haveriam de ter necessário trato coletivo, não podem ser simplesmente deixados ao livre talante de consciências atomizadas, sob pena de resultarem em estados de subótimo econômico e mesmo de corroerem a própria legitimidade do poder estatal.

Nesse diapasão, resulta inescapável o entendimento de que alguma forma de priorização será adotada por meio do poder econômico do Estado, bem como que tal atuação deve necessariamente ser diversa da atuação privada, agindo de forma complementar, corretiva ou indutiva, mas essencialmente buscando atingir fins que os agentes privados não se interessam corriqueiramente em atingir. Neste espaço inabitado por setores privados, deve intervir diretamente a ação institucionalizada do Estado: onde as falhas das estruturas econômicas particulares não apresentarem solução adequada.

Joseph E. Stiglitz, vencedor do prêmio Nobel de Economia do ano de 2001, defende que a transição constante das economias dinâmicas implica situações que não são adequadamente gerenciadas pelos mercados. As sucessivas alterações da vanguarda produtiva trazem consigo efeitos sistêmicos de maior ou menor peso em aspectos sensíveis do bem-estar, tais como nível de emprego, a estabilização da economia e mesmo a produção de efeitos anticíclicos no contexto capitalista (2020, p. 164). A presença do Estado demanda justamente enxergar além da perspectiva de lucro imediato do mercado, como aponta Joseph E. Stiglitz:

No último meio século, os economistas chegaram a um entendimento mais profundo das circunstâncias nas quais alguma forma de ação coletiva é necessária para assegurar a obtenção de objetivos sociais e nas quais os mercados falham em produzir resultados eficientes ou justos. [...]. Na ausência de regulamentação, por exemplo, os indivíduos não levam em conta o custo da poluição no cálculo econômico. Os mercados produzem poluição, desigualdade e desemprego demais e pesquisa básica de menos. Há certas coisas, como a defesa nacional, das quais todos nos beneficiamos; essas coisas são chamadas de “bens públicos” e precisam ser fornecidas coletivamente. Se contarmos com o fornecimento privado de um bem público, haverá subfornecimento. Pessoas ou empresas pensam somente em seu próprio ganho, não nos benefícios sociais mais amplos. (STIGLITZ, 2020, p. 163)

Estas variáveis demandam equacionamento que, para serem efetivamente aplicáveis ao caso brasileiro, ainda precisam ultrapassar as dificuldades evidenciadas em tópico anterior, as quais sinalizam para disputas entre particularismos na esfera pública, convertida em arena

do *patrimonialismo* e da *cordialidade*, no sentido que lhes dão Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda.

Desafios como a erradicação da pobreza rivalizam com outras tantas necessidades republicanas, quase sempre se sufragando sua exclusão cotidiana por meio de uma linguagem orçamentária que ainda replica estruturas reprodutoras do *status quo*. Sobre o ponto, assim se posiciona Sérgio Abranches:

As forças do progresso atingem desigualmente esta malha díspar, determinando ritmos diversos e conjunturas estruturalmente diferenciadas. As decisões de investimento e as opções distributivas sancionam ou exacerbam este movimento. O desenho e o funcionamento das instituições o convalidam ou, mais grave ainda, procuram simplificá-lo artificialmente, determinando transbordamentos incontroláveis de insatisfações e frustrações, que reduzem drasticamente os limites de sua legitimidade. (1988, p. 7)

Referida percepção serve de diagnóstico de que as mazelas políticas brasileiras derivam não necessariamente da plêiade de interesses tantas vezes antagônicos que deságuam em processo decisórios, mas sim da incapacidade de que tal mosaico seja captado pela institucionalidade nacional na forma de consensos justificáveis em face de prioridades.

É equívoco pensar que a prática cotidiana não se submete aos mais variados influxos de apropriação, cada um a seu modo buscando concretizar a Constituição de modo solidário às suas inclinações políticas em sentido amplo. A noção de *consensos parciais*, de que fala Sérgio Abranches (1988, 19-20), que emerge deste constante tensionamento em torno dos aspectos políticos-orçamentários sinaliza um caminho de caráter compositivo para tais disputas.

O cálculo da porção a ser sacrificada por parte de todos os integrantes da sociedade por ocasião de cada coalizão é, assim, fator determinante para fins do seu próprio sucesso (ou não). A credibilidade de tal consenso, aliás, é de ser fortalecida por sua conexão direta com o Texto Constitucional e pela qualidade de sua execução pelo Estado, reduzindo margens de manobras por força da incidência deste. A orientação dos “consensos parciais” afigura-se, pois, como campo fértil para a construção de caminhos que possam efetivamente orientar a institucionalidade nacional em nome de interesses supraindividuais que, por isto mesmo, podem contar com a adesão de tanto maior lastro legitimador.

Jorge Vianna Monteiro aponta que estratégias consensuais são viáveis e podem ser a resultantes do estabelecimento de bases comuns no âmbito de um determinado pacote de políticas, cujo estímulo à melhor escolha precisa derivar da estabilidade de tais decisões, concretizadoras da Constituição. Mais que isto: a escolha de estratégias não cooperativas precisa ainda ser desafiada por dificuldades eleitorais, bem ainda por sua correção judicial, que

se reputa possível em casos teratológicos, dadas as dificuldades *prima facie* de o Poder Judiciário emitir juízos sobre o conteúdo do orçamento. (2007, p. 39)

Longe de significarem uma sentença destituída de qualquer conteúdo, elementos como a erradicação da pobreza podem ser introduzidos no sentido básico de um consenso e, deste modo, equacionados em caráter prioritário. Tal prioridade consensual se justifica não só pela relevância do bem jurídico último que tutela, mas por sua efetividade cooperativa, conforme será demonstrado por meio da percepção dos custos da mais conhecida política transferencial ocorrida no Brasil: o Programa Bolsa Família.

À vista disso, tem-se que sabidamente um problema não solvido na história brasileira diz respeito à profunda desigualdade econômica, que persiste e se demonstra na condição de pobreza absoluta. As estruturas de mercado sabidamente não têm conferido solução adequada a tal problemática: antes, tem servido à continuidade da função excludente que a propriedade instrumentaliza historicamente no Brasil. Daí emerge a necessidade de uma estratégia institucional cooperativa.

4.6 Teoria dos Jogos e cooperação: construindo Escolhas Públicas

Em um senso prático da política, a ação nela desenvolvida é tomada como um meio através do qual o “poder” de todos os participantes pode ser otimizado, uma vez que seja definida a ideia de “poder” como a habilidade de conduzir os interesses em jogo. Assim, a ação coletiva deve ser vantajosa para todas as partes, podendo ser interpretada sob o signo da teoria dos jogos como um jogo de soma positiva (ganha-ganha) (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 23).

Nisto se revela uma distinção essencial em relação a uma abordagem que trate a ação coletiva como sendo guiada pela maximização individualista de proveitos, o que conduziria necessariamente a um jogo de soma-zero. O poder de um indivíduo, em tal abordagem, não é maximizado simultaneamente ao de seus semelhantes por sua existência coletiva: o que um ganha, o outro perde. A teoria dos jogos, já se pode divisar, introduziu uma lógica que é de todo relevante, por permitir estabelecer caminhos que, conduzidos por critérios objetivos que tenham a Constituição como “*guilhotina moral*”, retomando a expressão de Buchanan e Tullock, possam viabilizar um sequenciamento decisório adequado (1962, p. 23).

Tal sequenciamento decisório, na prática brasileira, pode ser orientado por indagações que reflitam as urgências que rodeiam a realidade nacional, no que merece relevo o problema

da pobreza absoluta e sua necessária priorização em termos de enfrentamento. A abordagem na forma de um jogo de ganha-ganha, perseguida pela teoria da escolha pública (*public choice*) e por ela utilizada como linguagem própria, veículo canalizador do interesse consensual que ela traduz, é assim definido por Buchanan e Tullock:

Essa abordagem incorpora a atividade política como uma forma particular de troca; e, como na relação de mercado, espera-se idealmente que os ganhos mútuos para todas as partes resultem da relação coletiva. Em um sentido muito real, portanto, a ação política é vista essencialmente como um meio pelo qual o "poder" de todos os participantes pode ser aumentado, se definirmos "poder" como a capacidade de comandar coisas que são desejadas pelos homens. Para ser justificada pelos critérios aqui empregados, a ação coletiva deve ser vantajosa para todas as partes. Na terminologia mais precisa da moderna teoria dos jogos, a utilidade ou abordagem econômica sugere que o processo político, tomado em abstrato, pode ser interpretado como um jogo de soma positiva.⁸ (1962, p. 23, tradução nossa)

A Teoria dos Jogos, colocada como instrumental a favor do estabelecimento de critérios de produção de consenso na esteira da Teoria da Escolha Pública, remete a algumas conceituações necessárias ao seu entendimento.

A origem da teoria remonta ao matemático Von Neumann e ao artigo por ele desenvolvido em 1928, CHAMADO *Zur Theorie der Gesellschaftsspiele*⁹, tendo a obra feita em coautoria com Oskar Morgenstern, *The Theory of Games and Economic Behavior* (1944), sido fundamental para a consolidação de seu teorema (BECUE, 2016, p. 117-118).

A Teoria dos Jogos, tal qual traçada por John von Neumann e Oskar Morgenstern, tem como pressupostos a existência de jogadores, que adotam estratégias direcionadas a resultados ótimos e visando à obtenção de ganhos (*payoffs*) (PORTO, 2013, p. 48-49). Dentre as noções básicas aqui lançadas, tem-se a de comportamento estratégico, que evoca a otimização de uma ação a partir da consideração dos caminhos possíveis para a forma de agir do outro agente econômico.

A este respeito, a Economia busca trabalhar com pressuposições ótimas de precaução, as quais funcionam como promotoras de eficiência econômica, tomada a medida desta – da eficiência - de acordo com a natureza da conduta praticada e com os bens jurídicos em jogo (PORTO, 2013, p. 62).

⁸ “This approach incorporates political activity as a particular form of *exchange*; and, as in the market relation, mutual gains to all parties are ideally expected to result from the collective relation. In a very real sense, therefore, political action is viewed essentially as a means through which the "power" of all participants may be increased, if we define "power" as the ability to command things that are desired by men. To be justified by the criteria employed here, collective action must be advantageous to all parties. In the more precise terminology of modern game theory, the utility or economic approach suggests that the political process, taken in the abstract, may be interpreted as a positive-sum game”.

⁹ “*Sobre a Teoria dos Jogos de Salão*”, em tradução direta.

Particularmente no que interessa ao presente estudo, a teoria dos jogos, em sua vertente cooperativa, expõe a possibilidade de um jogo de soma não-zero, compreendendo que, entre competir e cooperar, esta é a possibilidade que melhor maximizará os ganhos coletivos em termos de aporte econômico no combate à pobreza.

4.6.1 *As formas de Jogo Cooperativo e o que elas iluminam sobre a atuação político-econômica*

A Teoria dos Jogos pode ser utilizada para a compreensão de comportamentos de agentes econômicos em sua interação recíproca e é aplicável nos mais diversos ramos do saber em que a conduta humana, intersubjetivamente considerada, seja relevante.

Referida Teoria possui quatro pressupostos: a) interação, que se dá por meio da dinâmica estabelecida reciprocamente por ocasião dos reflexos da estratégia de cada jogador; b) agentes ou jogadores, que são o indivíduo ou grupo de indivíduos, cuja atuação é relevante no contexto do jogo; c) racionalidade, que diz com a busca da estratégia mais eficiente à vista do objetivo final; e d) comportamento estratégico, referente à ciência pelos jogadores de que seus comportamentos impactam nas ações dos demais e vice-versa (BECUE, 2016, p. 119).

O “Dilema do Prisioneiro” é frequentemente utilizado como hipótese de aplicação da Teoria dos Jogos num viés não cooperativo. Nele, dois criminosos se encontram presos em celas separadas e, incomunicáveis, cedem à pressão pela delação um do outro, de modo que a maneira mais ofensiva à liberdade do outro; isto é, ambos se denunciando, tem-se o pior cenário com a pena máxima aplicada a cada um. Neste sentido, Maristrello Porto explica o Dilema dos Prisioneiros como expressão didática da teoria dos jogos nos seguintes termos:

Neste jogo, a pena que cada um deles receberá depende tanto de sua decisão de confessar ou permanecer em silêncio quanto da decisão tomada pelo outro. Para a teoria dos jogos, a estratégia dominante é a melhor estratégia para um jogador, independentemente das estratégias escolhidas pelos demais jogadores. No caso, a estratégia dominante para ambos é confessar. Portanto, do ponto de vista individual, é difícil manter a cooperação entre os prisioneiros, os quais, ao perseguirem seus interesses próprios, chegam a um resultado que é pior para ambos.

A solução nesse jogo — a confissão de ambos — é um equilíbrio: não há motivos para que qualquer um dos jogadores mude sua estratégia. Esse é o equilíbrio de Nash. Nesse tipo de equilíbrio, nenhum jogador pode se sair melhor mudando seu comportamento, desde que os outros jogadores não mudem o deles. (2013, p. 50)

O cenário de *rent-seeking* (buscas particularistas de renda) que se tem verificado na prática orçamentária brasileira, com a incapacidade de que seus protagonistas planejem soluções de médio e longo prazo para problemas acessíveis, como o enfrentamento da pobreza

que se vem de tratar, faz notar um cenário similar ao do Dilema dos Prisioneiros: o imediatismo verificado em ambos os cenários tem feito com que grupos desorganizados estejam lançados em perenes ciclos de autodestruição, sacrificados que estão em no altar de interesses imediatistas. A dispersão de energias em tal cenário, aplicadas unicamente em nome da competição, tem como *custo de oportunidade* máximo as próprias possibilidades cooperativas, que ficam relegadas ao esquecimento.

Neste cenário, a abordagem da *Teoria dos Jogos direcionada às Falhas de Coordenação no Processo de Desenvolvimento*, desenvolvida por Paul N. Rosenstein-Rodan, abre a perspectiva para a aplicação de suas bases no âmbito do próprio contrato social. A Teoria do Grande Impulso (*Big Push*) de Rosenstein-Rodan parte da premissa de que o processo de desenvolvimento com ênfase para a industrialização, em países pobres, demanda uma sinergia de esforços que possam estimular-se reciprocamente (FIANI, 2011, p. 117-118). Trata-se do *jogo de interesse comum*, que ocorre quando idêntico resultado é intentado por todos os jogadores simultaneamente, conforme definição de Drew Feudenberg e Jean Tirole (1991), mencionada por Ronaldo Fiani (2011, p. 122).

Outra forma de abordagem do *jogo de interesse comum* pode ser usado para a compreensão da cooperação como maximização de resultados e conseqüente redução de custos de transação, fator orientador da ação do *Leviatã* de Hobbes, o qual está no âmago das instituições modernas: “um jogo é dito de interesse comum quando um mesmo resultado é preferível por todos ao mesmo tempo” (FIANI, 2011, p. 122). E o exemplo teorizado por Samuel Bowles, *apud* Fiani (2011, p. 119), em sua obra *Microeconomics* (2004), é o *Jogo da Semeadura em Palanpur*.

Trata-se de situação verificada em viagem feita por Bowles a um vilarejo no norte da Índia, ocasião em que detectou certa estranheza: os agricultores da localidade apenas começavam o plantio de sementes semanas após o melhor momento do solo para a recepção daquelas, mesmo possuindo total consciência do respectivo prejuízo em termos de fertilidade da terra. Aprofundando a investigação, Bowles descobriu que ninguém queria se aventurar o primeiro a deitar sementes no solo, pois estas seriam comidas pelos pássaros (2011, p. 120).

Samuel Bowles ainda descobriu que, se os agricultores se organizassem e plantassem simultaneamente nos momentos iniciais de fertilidade do solo, a condição de pobreza da região seria fortemente alterada. Indagando aos moradores sobre a razão para que tal postura coletiva não ocorresse, a resposta foi que ninguém saberia como organizar tal cooperação (2011, p. 120).

Bowles chega a apresentar uma grade de resultados (*payoffs*), reproduzida didaticamente na obra de Ronaldo Fiani (2011, p. 121), demonstrando o arranjo entre as duas estratégias: semear cedo e semear tarde, que fica assim explicitada:

Figura 5 – Jogo da Semeadura de Palanpur

	Agricultor B	
Agricultor A	Semear Cedo	Semear Tarde
Semear Cedo	4, 4	0, 3
Semear Tarde	3, 0	2, 2

Fonte: Bowles (2004, p. 30 *apud* Fiani, p. 121)

O quadro descritivo expõe, a olhos vistos, que o cenário combinado de semear cedo para “A” e “B” traz um ganho social (*pay-off*) conjunto de “8”, que, mesmo quando observado em separado para cada agricultor, ainda revela um cenário melhor que o oferecido pelas demais estratégias. De forma inversa, o cenário combinado de semear tarde oferece um ganho social de “4” e individual de “2”. Ambos os agricultores preferem semear cedo. Porém, se um deles semear tarde, o outro tenderá a semear tarde, a fim de minimizar seus prejuízos: este, aliás, é o cenário corriqueiramente verificado nas temporadas de plantio em Palanpur.

Há aí dois equilíbrios: um em que os trabalhadores semeiam cedo e outro em que a semeadura ocorre tarde. Em ambos os casos, a melhor decisão contextual de cada jogador busca viabilizar o melhor proveito do plantio e tem como referência a ação de seu semelhante. Ambas as situações são denominadas de *equilíbrio de Nash*, como forma de homenagear o matemático John F. Nash Jr, que teorizou tal situação conjuntural (FIANI, 2011, p. 123).

O resultado em que ambos os agricultores semeiam tarde (cenário de equilíbrio de Nash com recompensa mínima) representa o que Samuel Bowles chamou de *falha de coordenação*. (FIANI, 2011, p. 123).

A falha de coordenação obtida no Equilíbrio de Nash, na forma mais negativa que o presente contexto de Palanpur pode apresentar, revela a necessidade de normatização do espaço de tempo que conduz a tal contexto de escassez, mediante o estímulo a que haja a redução das perdas nele verificadas. Pode se perceber uma faísca de estado de natureza tremulando, quando uma coletividade deixa de dar um passo à frente, com benefícios gerais, aferrando-se a um

subótimo econômico em nome da proteção de interesses individuais. Há aí a necessidade, em abstrato, de estímulo positivo (incentivo ao plantio em tempo hábil) ou mesmo negativo (sancionando plantios extemporâneos), evitando comportamentos do tipo *rent-seeking* por parte daqueles que querem deixar para plantar mais tarde.

A percepção de tal contexto, à luz da Teoria dos Jogos, estabelece duas premissas: uma a respeito do estado subótimo gerado pela descoordenação de ação e outra sinalizadora da aproximação do estado ótimo, condição esta para a qual o Direito deve concorrer juridicizando sobreditos estímulos positivos e/ou negativos, tomados aqui de modo meramente indicativo. A teoria dos jogos, já se pode divisar, introduziu uma lógica que é de todo relevante por ocasião do exercício político, qual seja a da maximização simultânea de proveitos (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 23-24).

A constatação das falhas de coordenação parte, pois, da pressuposição de que é possível o acerto nas dinâmicas dos agentes econômicos, de modo ao estabelecimento de um padrão cooperativo estratégico, que, conjugando várias ações individuais, possa resultar em práticas emancipatórias. Neste contexto, quer-se fazer pousar a percepção de que o objetivo fundamental de *erradicação da pobreza* será melhor enfrentado à luz de um modelo que, sendo cooperativo, extraia as potencialidades máximas da ação orçamentária em proveito da coletividade.

4.7 Programa Bolsa-Família e cooperação institucional

Na conjuntura de cooperação institucionalizada, emerge a principal ferramenta transferencial do Brasil nas últimas décadas: o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF busca assegurar primariamente condições materiais de sobrevivência à faixa populacional incluída no conceito de extrema pobreza ou de pobreza absoluta. Referidos conceitos de pobreza, cumpre rememorar, são tomados aqui como o nível inaceitável de desigualdade francamente antagonizado pelo mandamento constitucional que determina sua erradicação (art. 3º, III, da CF/88).

Mais que isso, a presente abordagem busca demonstrar que a lógica de otimização existente no PBF chancela sua legitimação pelo crivo da Teria da Escolha Pública, com base no problema a que se destina (combate à pobreza), que não é solucionado pelas estruturas de mercado, bem ainda pelos resultados que apresenta, sejam eles mensuráveis economicamente ou de relevante custo social.

Defende-se aqui, pois, que o PBF pode ser entendido como escolha pública, viabilizada democraticamente, cujo propósito está na colaboração institucionalizada para com aqueles de algum modo desfavorecidos em sede de inserção econômica. Se é certo que as falhas de mercado não implicam, por si sós, a transferência dos respectivos ônus para o Estado, igualmente verdadeiro é que este – o Poder Público – tem, por imposição constitucional, o dever de atuar em determinadas relações econômicas, tal qual ora se defende.

Para abordar os contornos de tal atuação por meio do PBF enquanto escolha pública, importa que sejam entendidas sua contextualização enquanto política social, sua prática em países similares ao Brasil e suas características básicas, com foco no deslocamento econômico que ele opera e nos efeitos daí decorrentes.

4.7.1 O Programa Bolsa Família no contexto das políticas sociais

As políticas sociais aparecem como ação estatal, englobadas aqui na noção de *escolha pública*, conforme a abordagem que ora se procede, sendo voltadas ao enfrentamento de situações de degradação, isto é, à garantia mínima de direitos econômicos e sociais. A redação do art. 193, parágrafo único, da Constituição Federal evidencia o papel do Estado de planejamento das políticas sociais, determinando ainda que haja a participação da sociedade, bem como mecanismos de monitoramento, controle e avaliação de tais políticas.

Há dois objetivos básicos para as políticas sociais, de que as políticas transferenciais é espécie: a proteção social e a promoção social, ambas como forma de concretização de demandas prestacionais, conforme Jorge Abrahão Castro. O eixo da proteção social engloba, segundo o autor, o enfrentamento de situações de dependência ou vulnerabilidade, as quais podem ser sintetizados em três núcleos: (a) inviabilidade da autonomia econômica por fatores externos à vontade individual; (b) vulnerabilidade em razão de condições pessoais previsíveis, porém inevitáveis, tais como infância, velhice etc.; e (c) situações de risco, como é o caso das decorrências de um acidente. Já a promoção social tem seu foco em atividades promotoras de igualdade, criando oportunidades de inserção para os abrangidos (CASTRO, 2012, p. 1015-1016).

Em sentido amplo, a redistribuição de renda pode decorrer de políticas setoriais e transversais, as quais podem ser verificadas em elementos como o sistema tributário, provisões de bens e serviços públicos e a redistribuição econômica propriamente dita. Estes movimentos redistributivos podem ainda ter em conta diferentes critérios, que levem em consideração renda,

idade, condições de saúde, situação social e familiar, entre outros fatores (CASTRO, 2012 *apud* COUTINHO, p. 45).

O Brasil seguiu uma tendência que veio se fortalecendo no mundo, com destaque para a América Latina, de programas transferenciais, que visam a atacar a causa da pobreza, buscando simultaneamente transformações estruturais na sociedade (proteção social + promoção social). As condicionalidades são, pois, o mecanismo por excelência de metamorfose que o PBF viabiliza e seu adequado monitoramento é condição inarredável a seu êxito:

Ao acompanhar o processo de gestão e utilização das informações de descumprimento de condicionalidades, o que se espera é colaborar para que o mapeamento das famílias em risco social e a caracterização da situação de vulnerabilidade por elas vivenciadas ocorra de forma eficaz; e para que esses dados sejam utilizados no aprimoramento de políticas governamentais que possam contribuir efetivamente para a superação da condição de insegurança vivenciadas pelas famílias beneficiárias do PBF. Dessa forma, o estabelecimento das condicionalidades poderá cumprir seu principal objetivo, de fornecer condições que fomentem a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza por meio da melhoria na vivência social dos beneficiários, melhoria essa que os levaria, no futuro, a uma situação de vida mais justa e com diferentes oportunidades socioeconômicas. (IPEA, 2021, p. 65)

A fim de melhor compreender tal contexto, em que as políticas sociais ganharam contornos transferenciais monetários, importa que seja feita uma abordagem de alguns dos principais aspectos desta prática política na América Latina.

4.7.2 Breve panorama sobre políticas de transferência de renda condicionada na América Latina

A abordagem de problemas comuns, tais como a miséria e a desigualdade, recomendam um olhar sobre as práticas que se vem desenvolvendo na América Latina em termos de combate à pobreza. Neste sentido, a estratégia predominantemente desenvolvida nos países latino-americanos foi a realização de transferência de renda, mediante o cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários: a redução da pobreza dá-se pelo aporte de renda direto e atrelada ao cumprimento de condicionalidades relativas, em especial, à saúde e à educação (COUTINHO, 2016, p. 57-58).

As condicionalidades funcionam como contrapartidas republicanas, por meio das quais há o incremento do capital humano, visando à mobilidade social. Os diversos programas transferenciais praticados na América Latina rompem a tradição de fornecimento de cestas básicas, bem ainda dispensam contribuição prévia para sua fruição.

O México criou o *Programa Oportunidades*, visando enfrentar o elevado empobrecimento da população, que atingiu 53,6% da população em 2000, sendo que 21,4% se

situavam abaixo da linha da pobreza. Direcionado inicialmente ao atendimento das zonas rurais, mas posteriormente expandido para áreas semiurbanas e urbanas, o *Programa Oportunidades* atingiu 5,8 milhões de famílias, abrangendo assim 25% da população (SOARES, 2010 *apud* COUTINHO, 2016, p. 59). Está fundado em condicionalidades relativas à alimentação, educação e saúde, inseridas na lógica da mobilidade social. (ROQUE; FERREIRA, 2015).

No Chile, foi legalmente instituído o projeto *Chile Solidário* em 2004, o qual visava a erradicar a pobreza. A abordagem do Programa chileno se lança da constatação da família como foco estratégico, buscando inseri-las como núcleo integrado em sete áreas: saúde, educação, emprego, habitação, vida familiar, renda e documentação legal (ROQUE; FERREIRA, 2015).

Na mesma linha, o programa *Bonos de Solidariedad*, lançado no Equador em 2001, eliminou o subsídio universal ao gás de cozinha, a fim de canalizar recursos para a transferência de renda condicionada (FONSECA; VIANA, 2007 *apud* COUTINHO, 2016, p. 61). Em 2002, o Equador instituiu o *Bono de Desarrollo Humano*, que prevê a transferência de valores de forma condicionada ao acompanhamento de saúde, inclusive com acompanhamento vacinal, e educação, como foco no atendimento das necessidades das crianças. (ROQUE; FERREIRA, 2015).

O Paraguai instituiu, em 2005, o programa *Tekoporã*, que em guarani significa algo como “bem-estar” e que busca atender famílias em extrema pobreza da zona rural, também mediante transferência de renda condicionada ao acompanhamento de contrapartidas em termos de saúde e educação (FONSECA; VIANA, 2007 *apud* COUTINHO, 2016, p. 62).

A Argentina representa um caso tanto mais singular, eis que, entre 2002 e 2007, foi o país da América Latina que apresentou os melhores números de redução da pobreza entre os anos de 2002 e 2007: “houve redução de 24,4 pontos percentuais na taxa de pobreza e de 13,7 pontos percentuais na taxa de indigência” (FONSECA; VIANA, 2007 *apud* COUTINHO, 2016, p. 63). Em 2006, a Argentina substituiu o antigo Programa *Jefas y Jefes de Hogar Descoupados* por outros três, os quais implicavam o abandono de prestações materiais (trabalho) como contrapartida, restando essencialmente o cumprimento de condicionalidades em termos de saúde e educação e deixando também de ser exclusividade dos chefes de família sem emprego (ROQUE; FERREIRA, 2015). Neste contexto, foi a conjunção dos Programas Famílias para *La Inclusión Social, Seguro de Empleo e Capacitación* e *Seguro de Desempleo* que permitiu à Argentina o atingimento dos números supra.

Nos diversos países latino-americanos, os programas transferenciais englobam diminuta parcela do Produto Interno Bruto (PIB), frequentemente em valor abaixo de 1% (um por cento), caso do México e Brasil, sendo que, no Chile, o Programa Chile Solidário representa

menos de 0,1% do PIB (SOARES *et al.*, 2007 *apud* COUTINHO, 2016, p. 65). Em geral, a destinação orçamentária às políticas transferenciais na América Latina tem englobado valores próximos de 0,5% do PIB (PASE; MELO, 2017, p.324).

Outro traço comum entre as políticas de transferência de renda em foco está em sua matriz democrática, pós-ditatorial e vocacionada ao atendimento de demandas das massas pela via política:

Todos os programas de transferência de renda na América Latina são criados após o período de redemocratização das décadas de 1990 e 2000, que instaura na região a possibilidade de construção de políticas públicas, como materialização da correlação de forças políticas presentes na sociedade nacional. A partir daí, a definição da *agenda setting* do ciclo de política terá vários momentos e mecanismos de *checks and balances* da oposição e dos vários grupos de pressão e interesse, bem como dos outros poderes democráticos. (PASE; MELO, 2017, p. 326)

Percorrido este breve esboço exemplificativo, já se pode divisar que os programas transferenciais têm sido uma tendência na América Latina nas últimas décadas, resguardadas as peculiaridades nacionais. Em todos os casos, há uma identidade de objetivos que também se espelha no caso brasileiro, descrito ao diante: a erradicação da pobreza é perseguida por políticas focalizadas (centradas no público de maior vulnerabilidade) e que possuem nas condicionalidades um de seus eixos de mobilidade social.

4.7.3 Visão geral do Programa Bolsa Família

Assim como nos demais países da América Latina, o PBF é resultante de transformações e unificações ocorridas em outros programas setoriais, como o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (Peti) e outros auxílios, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação. Aline Nascimento e Carlos Reis assim resumem a gênese do PBF:

No caso brasileiro, a partir de 2003, teve início o processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda, envolvendo o Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), o Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia), e o Bolsa-Escola (Ministério da Educação), dando origem ao Programa Bolsa-Família⁸, lançado em 20 de outubro de 2003. (2009, p. 189)

É neste contexto que surge o Programa Bolsa Família (PBF), regulamentado pela Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e resultante do conglobamento de políticas públicas de transferência de renda já existentes, sendo centrado nas quatro seguintes características: 1)

transferência de renda, e não propriamente de dinheiro em espécie; 2) para famílias, e não para indivíduos singularmente considerados; 3) com foco no alcance dos mais pobres; e 4) mediante condicionantes relativas à saúde e educação (IPEA, 2019, p. 9).

Cumpram-se, desde, já dois pontos básicos que resultaram deste movimento duplo (transformação + unificação) no âmbito dos benefícios assistenciais: a priorização do modelo de condicionalidades centradas em saúde e educação e da transferência direta de renda. Houve também o próprio aumento do aporte monetário no PBF, quando comparado com o conjunto dos programas anteriores (NASCIMENTO; REIS, 2009, p. 190).

Destaque-se ainda que uma das peças mais significativas do PBF está na previsão de condicionalidades, isto é, na vinculação de seu recebimento contínuo à frequência escolar de crianças e adolescentes em idade hábil, bem ainda na regularidade da carteira de vacinação destes. Trata-se de perspectiva republicana, segundo a qual é necessário contribuir, para que sejam oportunizadas transformações intergeracionais no espaço nacional, envolvendo arranjos institucionais que viabilizem formação tanto mais completa de indivíduos. As principais condicionalidades do PBF são assim resumidas por Hemerson Pase e Cláudio Melo, com base em dados do Ministério do Desenvolvimento Social:

[...] (i) acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, (ii) acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos, (iii) famílias com crianças entre seis e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, (iv) crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (2017, 319).

Ainda em 2003, houve um importante avanço logístico do Programa Bolsa Família, mediante a criação de um Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)¹⁰, centrado no atual Ministério da Cidadania, porém alimentado pelas Prefeituras e constituindo claro exemplo de federalismo cooperativo. Tal descentralização tem o mérito de permitir, sobretudo a partir da ação capilarizada dos municípios, o acompanhamento das condicionalidades nos âmbitos da saúde e da educação, monitoramento este que resultou na criação de estruturas de assistência social no âmbito das prefeituras envolvidas que permitiram o conhecimento da população de baixa renda (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 32).

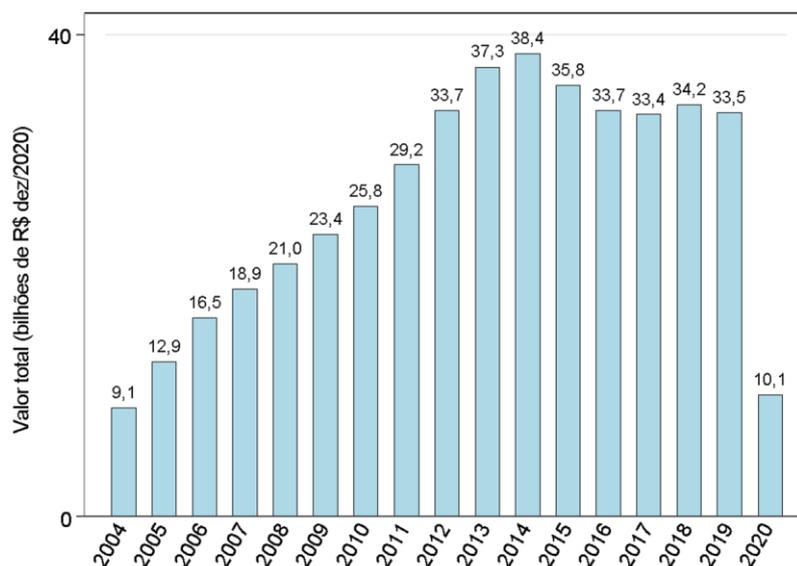
A autodeclaração de rendas é o meio primário para enquadramento ou não no PBF, diferindo aqui dos modelos dos demais países subdesenvolvidos, que usam *os proxy means tests* (verificação por agentes capacitados a partir de elementos exteriores, como moradia, bens

disponíveis etc.). Referida autodeclaração, que, na América Latina, ocorre exclusivamente no Brasil, ainda é submetida a outras formas de checagem de renda, conforme dados do Governo Federal. (IPEA, 2021, p. 16-17).

Conforme dados aplicados até o ano de 2021, havia duas elegibilidades para o PBF: uma para famílias com renda mensal igual ou inferior à linha da extrema pobreza, então calculada em R\$ 89,00 e outra para famílias cuja renda per capita é igual ou inferior à linha da pobreza, calculada em R\$ 178,00 desde que possuam crianças ou adolescentes, gestantes e nutrizes. O benefício especificamente pago a cada família dependia da renda *per capita* e da presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes, sendo o valor médio pago por família de R\$ 191 em janeiro de 2020. Tais números caracterizaram o PBF como o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, atingindo 13,2 milhões de famílias em dados de janeiro de 2020, e totalizando 41 milhões de beneficiários (IPEA, 2020, p. 11).

O aporte orçamentário do PBF cresceu gradativamente, até encontrar o pico nominal de 38,4 bilhões de reais em 2014, após o que tem experimentado declínio. Os dados do ano de 2020 em específico, os quais apontam o aporte orçamentário de 10,1 bilhões aplicados no Programa, apresentam dificuldades de interpretação, porquanto foi concedido neste mesmo período o Auxílio Emergencial, sendo ambos inacumuláveis, ocasião em que apenas um número residual de famílias ficou vinculado exclusivamente ao PBF. O gráfico da Figura 6, elaborado pelo IPEA (2020, p. 21), a partir de dados do Vis Data, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/Ministério da Cidadania, sintetiza a evolução orçamentária do PBF desde 2004:

Figura 6 – Evolução dos Gastos com o PBF entre 2004 e 2020



Fonte: IPEA (2020, p. 21)

Feitas essas considerações de caráter geral, passa-se aos impactos econômicos propriamente ditos do PBF e de sua efetividade, a fim de enquadrá-lo como escolha pública a ser priorizada sob o prisma das relações econômicas que a ele se vinculavam.

4.7.4 Análise dos deslocamentos econômicos promovidos pelo Programa Bolsa-Família

As dificuldades de verificar os diversos impactos do PBF aparecem logo de saída no sentido de limitações de seu diagnóstico preciso. Desde problemas como a ausência de monitoramento dos participantes, até mesmo a ausência de sua incorporação em pesquisas oficiais, entre outros fatores, revelam um cenário de necessário cruzamento de dados como forma de melhor interpretá-lo:

A questão da ausência de informações é tão limitante para a realização de pesquisas do PBF, que foi desenvolvida uma técnica para a identificação de possíveis beneficiários do programa nas edições da PNAD que não contêm a informação direta sobre a participação do programa. Tal técnica consiste em identificar as famílias beneficiárias do programa pelos valores típicos recebidos de transferências do PBF a partir de uma variável que contém a seguinte informação: valores monetários recebidos normalmente de “...juros de caderneta de poupança ou de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais ou outros rendimentos...”. (RIBEIRO; SHIKIDA; HILLBRECHT, 2017, p. 814)

Tais dificuldades, além de sinalizarem para necessária evolução dos mecanismos de acompanhamento de resultados do PBF, deixam claro que os dados obtidos por meio das pesquisas que lhe referenciam precisam ser entendidos com temperança.

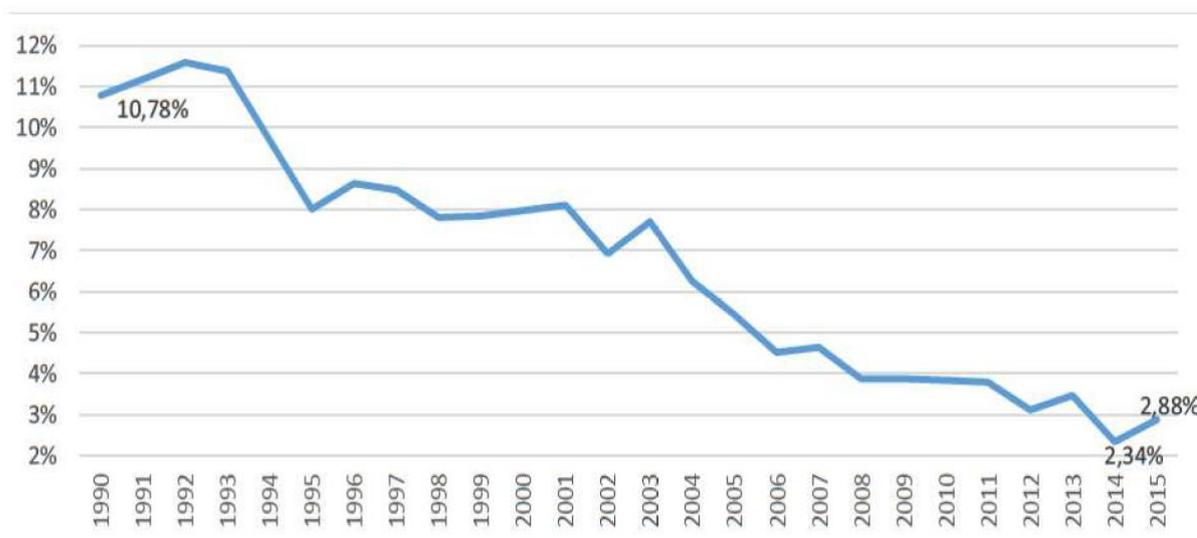
Dito isto, nada obstante a Figura 6 apresente limitações na leitura do modelo assistencial no ano de 2020, o certo é que, desde 2015, já se verificava a redução silenciosa do espaço orçamentário do Bolsa Família, com prejuízos a seu efeito multiplicador, que ao diante será explicitado.

Em situações em que o Brasil e o mundo atravessaram crises econômicas, os mais pobres tiveram a sua dificuldade dobrada em relação à média geral da Nação, enquanto os brasileiros medianos tiveram a sua perda reduzida à metade. Conforme aponta estudo realizado por Marcelo Néri, o efeito multiplicador do PBF tem deixado de ser privilegiado:

Esta troca de menos Bolsa Família por mais gastos previdenciários foi desvantajosa em termos da trajetória do binômio social e fiscal, assim como o seu impacto sobre a demanda agregada. Em termos de multiplicadores de gasto públicos, cada real gasto com Bolsa Família dispara um multiplicador 3 vezes maior que o dos gastos previdenciários; 5 vezes maior que os do FGTS - usado em 2017 como ferramenta anticíclica; 1,68 mais que o abono salarial do PIS-Pasep - usado em meados de 2018 junto com a recomposição do valor real do benefício do Bolsa Família. Uma lição da crise atual é olharmos primeiro para os mais pobres, buscando protegê-los e assim preservando o movimento da economia como um todo. No bojo da crise de 1999, gestamos e depois parimos o Bolsa Escola federal; em meio as agruras da crise de 2003, nasceu o Bolsa Família. Na atual crise desaprendemos lições básicas. (NÉRI, 2017, p. 3)

Como resultado da redução do aporte orçamentário ao PBF, os números da extrema pobreza voltaram a aumentar de 2015 em diante, revertendo uma tendência que vinha se consolidando desde o início da década de 1990, data do início dos primeiros programas assistenciais, conforme gráfico elaborado por Marcelo Néri (2017, p. 5):

Figura 7 – Números da Extrema Pobreza no Brasil entre 1990 e 2015



Nota: Séries harmonizadas de antes de 2004 não inclui o Norte Rural; 1994, 2000 e 2010 interpolações.

Fonte: Néri (2017, p. 5)

Se é possível perceber uma confluência de fatores a indicar a causalidade entre a queda do volume orçamentário do PBF de 2015 em diante e o aumento dos números da pobreza e extrema pobreza, tal correlação também pode ser percebida no sentido inverso, qual seja, a redistribuição de renda aumenta o *fator de propensão marginal ao consumo*, o qual fica inibido em situações de elevada concentração de renda (TONETO; RIBAS; CARVALHO, 2021, p. 4).

Em estudo realizado pelo IPEA, é apresentado o seguinte compilado de investigações empíricas, cujo objetivo fora destacar o impacto da atuação do PBF no rumo da otimização do Coeficiente de Gini, isto é, no sentido de melhor atender às diferentes necessidades de distribuição de renda:

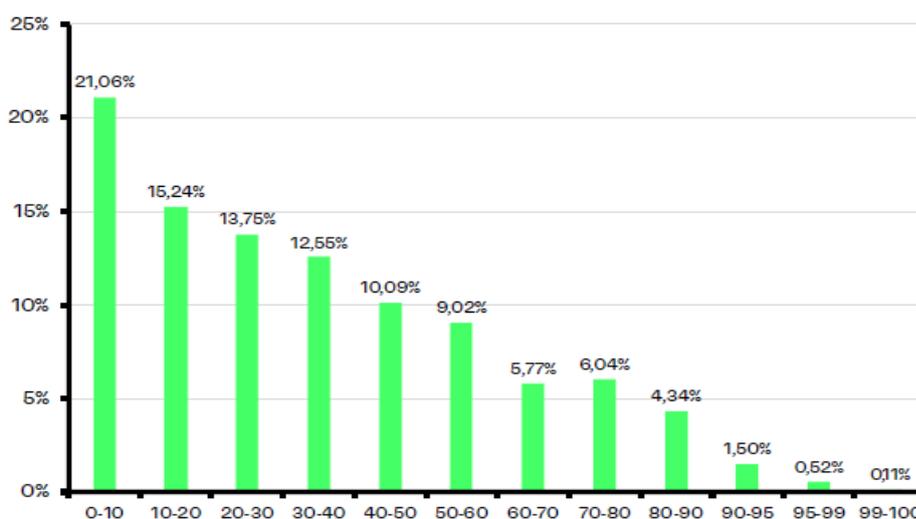
No segundo caso, a contribuição do PBF para a queda da desigualdade de renda foi estimada para diferentes intervalos de tempo. Por exemplo, Soares et al. (2006) calculam que os benefícios do programa responderam por 21% da queda do coeficiente de Gini entre 1995 e 2004; Barros, Carvalho e Franco (2007) chegam a 12% para 2001-2005; e Soares et al. (2010) e Hoffmann (2013) estimam a contribuição em 16% para 1999-2009 e 2001-2011, respectivamente. Kakwani, Neri e Son (2010), por sua vez, usam uma taxa de crescimento pró-pobre da renda per capita e encontram um efeito superior a 20%. Hoffmann (2013) também calcula a contribuição do PBF para a redução do índice de Mehran e igualmente encontra contribuição superior a 20%.

A Nota de Política Econômica nº 008/2021 do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP (Made) busca mensurar as propensões ao consumo das diversas faixas de renda, bem como entender a expansão da redistribuição de renda, sem acréscimo fiscal, em cenário que gere ganhos para a coletividade. Referido estudo, ao trazer modelo

hipotético de criação de renda mensal de R\$ 125,00 para os 30% mais pobres a partir da tributação dos 1% mais ricos, sinalizou que haveria ganhos de 2,4% no PIB: “enquanto uma transferência de R\$1,00 de renda adicional para os 10% mais pobres resultaria, em média, em uma alocação média de R\$0,87 em consumo, para o 1% mais rico esse valor seria de apenas R\$ 0,24, sendo a maior parte convertida em poupança” (TONETO; RIBAS; CARVALHO, 2021, p. 4).

Tal prática, aliás, foi verificada com alguma similaridade por ocasião da concessão do Auxílio Emergencial durante a Pandemia do Covid-19, em que se estima que cada R\$ 100,00 (cem reais) aplicados na economia a este título se converteram em R\$ 140,00, em razão do efeito multiplicador, dada a apropriação de tal renda essencialmente pelas camadas mais baixas da população, em que é máxima a propensão marginal a consumir. Eis a distribuição da apropriação dos valores pagos a título de Auxílio Emergencial, segundo as camadas populacionais mais pobres, com renda crescente no eixo horizontal e percentual de apropriação no eixo vertical, elaborada pelo Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP, com base em dados da PNAD Covid 08/2020 (2021, p. 6):

Figura 8 – Relação entre a Apropriação de Valores do Auxílio Emergencial por Faixa de Renda



Fonte: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da USP (2021, p. 6)

Aplicado tal modelo, torna-se possível elevar o efeito multiplicador das políticas transferenciais, que é de 1,875 para 1,915, com efeitos que se espalham por toda a pirâmide

econômica, privilegiando, inclusive, os estratos mais baixos. No estágio atual, o multiplicador de 1,875 sobre as rendas existentes implica que, “a cada R\$100,00 redistribuídos, o incremento na renda agregada é de R\$ 106,708” (TONETO; RIBAS; CARVALHO, 2021, p. 6).

Referido trabalho, embora não direcionado à exata base de dados do PBF, já que modelado com base nos dados do Auxílio Emergencial, confirma a noção de que as políticas de redistribuição de renda tem efeito catalisador sobre o andamento da economia em sentido direto. Mas não só. Há também as alterações indiretas, que são reveladores do favorável custo social que o PBF tem exercido na prática.

4.7.5 Externalidades não econômicas do Programa Bolsa Família: o custo social

Sunstein e Holmes afirmam que, sem prejuízo do custo orçamentário inerente à sua concretização, os direitos são dotados de custo social, que é de ser entendido como a consequência para a sociedade de sua violação, tomada não mais em interpretação diretamente monetária. O custo social toma o dano considerado de *per si* e como ele é experimentado pelo tecido social quando da hipótese de violação. Ainda que os próprios autores admitam a complexidade de parametrização do custo de proteção de qualquer direito, insistem na necessidade de tal expediente, dada a premissa segundo a qual a proteção orçamentária de determinado bem jurídico necessariamente porá outro a descoberto. Reputam os autores ser necessária uma distinção assim centrada:

Perguntar quanto custam os direitos não é o mesmo que perguntar o quanto eles valem. Mesmo que fossemos capazes de calcular até o último centavo quanto custaria garantir o direito de acesso à Justiça, digamos, num determinado ano fiscal, nem por isso saberíamos o quanto, enquanto país, devemos gastar com isso. Esta avaliação depende de uma avaliação política e moral e não pode ser decidida pela simples contabilidade. (p. 16-17)

O esclarecimento de quais são os efeitos práticos da transferência censitária promovida pelo PBF ajuda a iluminar também seu custo-benefício social. A frieza da lei e das frequentes notícias a respeito do PBF, em termos meramente aritméticos, oculta a realidade a que ele se destina.

Relevante estudo empírico fora realizado por Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani ao longo de cinco anos, em que visitaram pelo menos cento e cinquenta mulheres em Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Maranhão, buscando compreender as cadeias de causalidades que a introdução do PBF nos orçamentos domésticos trouxe (2014). Tais

alterações, explicitadas adiante, não podem ser quantificadas em termos numéricos *a priori*, mas revelam sementes de mudança plantadas num terreno antes condenado à aridez implacável do desamparo.

Em se tratando de benefício titularizado prioritariamente pelas mulheres, a regularidade da renda traz consigo alguns efeitos pessoais de enorme relevância, pois, conforme certa homogeneidade percebida nas respostas do referido estudo, “a mulher cuida melhor do dinheiro, sabe mais do que a família precisa e é capaz de fazer compras mais econômicas” (2014, p. 95).

A noção de autonomia que tal fonte de renda introduz em realidades acostumadas à plena escassez começa por aperfeiçoar o próprio autorrespeito e, com isto, principia-se a inserção na realidade econômica local. A independência econômica se realiza por simples atos até então inacessíveis a grande contingente populacional e se espraia por relações sociais, reconhecidamente “plenas de contradições, mas também potencialmente emancipatórias”, como advertirão Walquiria Rego e Leonardo Pizzani (2014, p. 81).

Um deles é a maior respeitabilidade obtida pelas titulares do PBF nas comunidades em que vivem, significando, em expressivos casos, a autonomia que possibilitou o rompimento de laços afetivos degradantes por diversas mulheres, com casos de violência física conectada à dependência econômica. Esta percepção ainda repercute na redução de forças desagregadoras do tecido social, bem como na criação de um sentido de pertencimento nacional, que se materializa por um vínculo prático de amparo econômico.

Outro aspecto que não pôde ser quantificado na pesquisa de Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani foram os efeitos de desestímulo ao êxodo rural e suas diversas consequências para ao agravamento de problemas urbanos. Embora seja possível antever potencial positivo na contenção do êxodo rural, dado um lastro mínimo de renda no campo, tais números não figuram de modo específico em pesquisas realizadas até o presente momento.

Num contexto de escassez de recursos mínimos de vivência, constatou-se que os benefícios eram empregados prioritariamente na satisfação de necessidades nutricionais básicas, bem como na aquisição de remédios e mobílias mínimas (REGO e PINZANI, 2014).

Após este inventário não exaustivo das externalidades do PBF, o trabalho de campo realizado por Rego e Pinzani sinaliza para a *solidariedade intergeracional*. Pôde-se perceber aí importância que não aparece em quaisquer planilhas de quantificação de resultados (*pay-offs*), mas que repousa no coração mesmo do Programa e que se materializa no compromisso com melhores condições de vida para o momento atual e acesso a precondições para a ruptura com a condição de pobreza absoluta em momento futuro:

Do ponto de vista das mulheres entrevistadas, salta aos olhos seu desejo de garantir um futuro melhor a seus filhos. Pode-se dizer que é essa quase sua única esperança na vida: fazer deles pessoas menos destituídas de capacitações que elas, enfim, equipá-los para que busquem um melhor destino (2014, p. 123)

As condicionalidades de saúde e educação são a porta de saída, por meio da qual tal solidariedade intergeracional pode viabilizar mudanças estruturais, que são por definição lentas – demandam, pois, mudanças entre gerações -, mas que já sinalizam para um inescondível potencial erradicatório da pobreza.

Em conclusão, anotam os autores que o PBF tem o efeito primário de garantir subsistência imediata e, reflexamente, prover elementos materiais concretizadores da autonomia individual e, a partir dos quais, possa ser percorrido o caminho da superação do *status quo*.

Os custos sociais do PBF ainda fazem perceber a necessidade/oportunidade de que, acopladas a sua prática, sejam elaboradas políticas públicas que viabilizem a inserção profissional no mercado de trabalho como forma de canalizar a cadeia de relações que aquele Programa tem permitido que sejam deflagradas. Trata-se da necessidade de que sejam estabelecidas “portas de saída” do Programa, mediante inserção produtiva.

4.7.6 Externalidades econômicas: Jogo de Soma Não-Zero

Cumpra agora recuperar o conceito do *Jogo da Semeadura em Palanpur*, teorizado por Samuel Bowles (*apud* FIANI, 2011, p. 119), dada sua profunda semelhança com a tendência cooperativa subjacente ao PBF. Em ambos os casos, há um nível subótimo de aproveitamento das potencialidades de cada povo, justificadas, no fim das contas, por tendências de *rent-seeking* dos grupos de interesses que tensionam as forças de ação para um caminho competitivo, em oposição à necessária cooperação.

No caso do PBF, o efeito multiplicador pode distensionar a elevadíssima concentração de renda brasileira, cuja ineficiência se revela pelo acúmulo de capital em setores de baixa propensão marginal ao consumo. Similar ao que ocorre no Vilarejo da Índia e em sentido metafórico, no Brasil, também as sementes não estão aproveitando a melhor fertilidade do solo: todos perdem no presente e no futuro.

Se os efeitos multiplicadores dos mecanismos de transferência de renda no Brasil já atingem, no atual modelo, o valor de 1,875 e, em se sabendo que, mantidas as demais condições, cada R\$ 100,00 atualmente redistribuídos geram impacto positivo de R\$ 106,708 na economia,

tem-se que é melhor lançar a semente da distribuição de renda já por sua repercussão imediata e nada obstante seu relevante custo social. A *utilidade esperada* das políticas transferenciais é claramente positiva, no que se justifica sua interpretação como *escolha pública* racional.

O Brasil dos dias atuais trava um *jogo de interesse comum consigo mesmo numa versão futura*: sem a obtenção do Equilíbrio de Nash máximo (redistribuição no presente e futuro), há prejuízos para todos, como no cenário mais negativo do *Jogo da Semeadura de Palanpur*. Defende-se como estímulo de uma postura cooperativa no momento “zero” (redistribuição) a justificativa de que o incremento resultante do esforço redistributivo resultará em massa econômica tanto maior, de modo que a participação de todos no produto agregado tende a aumentar em números absolutos.

Por outro lado, acaso persistam as práticas orçamentárias de *rent-seeking* (competição individualista), a tendência não-redistributiva terá o condão de desestimular progressos no presente e no futuro, desencorajando a ruptura do ciclo de concentração de renda e de privilégio a condições ineficientes da *propensão marginal de consumo*.

É preciso que presente e futuro dialoguem em termos cooperativos e, a partir deste estímulo, sejam geradas condições que, somadas às demais externalidades do PBF, resultem em escolha pública eficiente.

4.7.7 Problemas do Programa Bolsa Família

Walquiria Rego e Alesandro Pinzani ainda chamam a atenção para a necessidade e de se repensar o local do pobre como objeto de políticas públicas, tornando necessária a reconfiguração de sua posição para uma perspectiva ativa e como extensão da própria autonomia individual de que é titular (2014, p. 35-36). Tal leitura bem se conecta com a noção de *soberania popular*, consagrada na Constituição Federal e demanda que o próximo passo das políticas de transferência de renda envolvam condicionalidades dinâmicas, preferencialmente englobando setores privado no sentido de uma inclusão econômica duradoura.

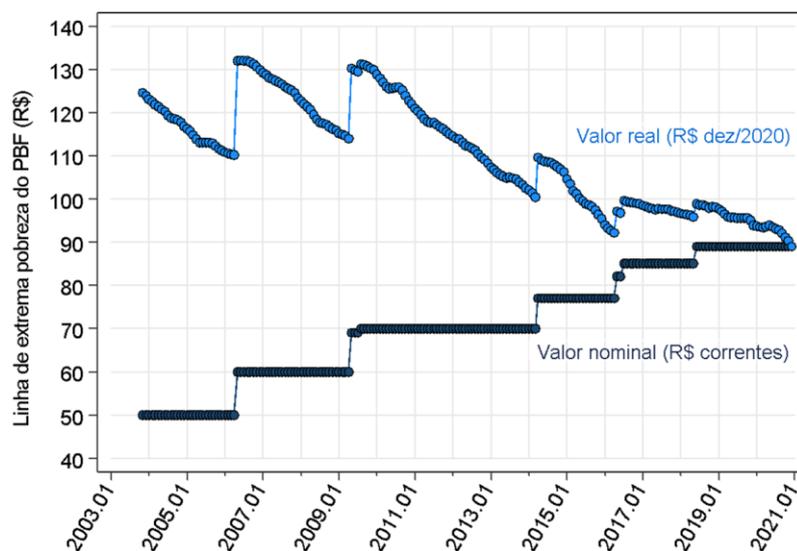
A ausência de abordagens específicas para a inserção econômica dos próprios beneficiários, sem prejuízo dos consabidos proveitos da inclusão escolar de seus filhos, requer enfrentamento por meio de arranjos institucionais. Em diversos núcleos pesquisados por Rego e Pinzani, há relatos de que todas as mulheres não eram alfabetizadas, nada obstante todos os filhos em idade escolar estivessem matriculados em escolas (2014, p. 113). Há relatos de que tal limitação, inclusive, é prejudicial ao curso do PBF, com casos de envio de correspondência

para a utilização cadastral, condição para a continuidade do recebimento, sem que tenha havido resposta, dada a situação de analfabetismo da receptora.

A enorme fila de recebimento do PBF tem sido causa de problemas no sentido de estabelecer relação de preferência entre os cadastrados, serviços este que ficam a cargo dos municípios nos termos da gestão descentralizada do PBF. Interesses eleitoreiros locais e mesmo a má-formação dos alimentadores municipais do Cadastro Único apareceram como causa do desvirtuamento do regime de prioridade do cadastro de famílias (REGO; PINZANI, 2014, p. 121).

Outro problema diz respeito à inexistência de mecanismos de correção monetária automática do benefício no PBF e das próprias linhas de elegibilidade, no que este difere, por exemplo, da generalidade dos benefícios previdenciários, trabalhistas e mesmo do Benefício de Prestação continuada (BPC). Tal ausência tem causado acentuada perda de valor real dos benefícios no cenário posterior a 2010, conforme dados do IPEA do período que vai de 2003 a janeiro de 2021(2020):

Figura 9 – Evolução do Valor do Benefício do PBF em Relação à Linha da Extrema Pobreza



Fonte: IPEA (2020)

Embora o sistema de cadastramento e o modelo de autodeclaração permaneçam, as checagens atualmente são mais rígidas e passam por conferências a partir de dados de outras informações de bancos de dados da União. No que tal ponto interessa às condicionalidades, diagnostica-se, da seguinte maneira, os problemas advindos da não institucionalização de rotinas operacionais e decisórias relativas a seu eventual descumprimento:

Todavia, não estão formalmente institucionalizados os fluxos, instâncias decisórias, meios e a periodicidade com que as informações sobre o descumprimento das condicionalidades devam ser avaliadas. Em que pese o MC possuir indicadores de monitoramento do PBF, com informações sobre o acompanhamento do atendimento dos requisitos condicionais de saúde e educação, essa ausência normativa impossibilita que tais informações sejam tratadas e encaminhadas, continuamente, no âmbito decisório da alta administração. A lacuna de uma norma que estabeleça procedimentos e responsáveis para tomada de decisões pode levar à inércia da ação governamental, prejudicando a proposição e a continuidade de iniciativas que extingam, aprimorem ou iniciem novas políticas públicas. (IPEA, 2021, p. 68)

Estima-se, todavia, que, mesmo diante das reconhecidas insuficiências do modelo procedimental do monitoramento de condicionalidades, chegando a ser de 91,3% a abrangência do acompanhamento da frequência escolar no ano de 2019; no mesmo ano as condicionalidades referentes à saúde lograram acompanhamento de 74,4%. Das famílias e indivíduos incluídos no referido monitoramento, houve a taxa de cumprimento das condicionalidades na monta de 94,7% no que toca à saúde e, de 95,6%, em tema de educação (IPEA, 2021, p. 69-71).

Outro problema registrado por Rego e Pinzani é a pulverização dos atendidos pelo PBF, os quais restam impossibilitados de articular suas demandas não só perante a gestão federal do programa, mas também – e ainda mais preocupante – perante a respectiva municipalidade. Aliás, é a atuação perante os municípios que viabiliza o cadastro e checagens de rotina, a fim de manter atualizados os enquadramentos, inclusive evitando cadastros mantidos indevidamente, os quais tanto prejudicam a própria imagem do Programa.

Outro fator é que a própria condição de pobreza, que tolhe elementos mínimos de autoestima no sentido da autopercepção como agentes políticos, dada a internalização da exclusão econômica também como fator causador da exclusão de outras arenas de demanda política. Posner chama a atenção para o fato de que indivíduos desorganizados sempre serão subrepresentados, isto é, terão seus interesses discutidos politicamente com valor subótimo. Na disputa de interesses trava da arena política “os desorganizados geralmente não criam uma oposição eficaz, e sua riqueza, portanto, é o que costuma ser transferido para os grupos de interesses” (POSNER, 2007, p. 475). Trata-se de enorme desafio, sobretudo tendo em conta que os abrangidos pelo PBF padecem de carências mais relevantes que a própria representatividade: comumente os abrangidos pelo PBF são analfabetos ou de pouca instrução, pouco cientes de seus direitos.

Uma reflexão é de ser feita sobre os efeitos do PBF, nada obstante suas relevantíssimas recompensas em termos econômicos (*trade-offs*), à qual sinalizam Walquiria Rego e Alessandro Pinzani: os beneficiários continuam em situação de carência dos mais variados tipos

de direitos e mesmo ainda abarcado pela própria pobreza, dado o valor que atualmente se tem praticado (2014, p. 25).

Os problemas ora enfrentados, é bem de ver, prejudicam a dinâmica de benefícios diretos do PBF e o cumprimento de sua missão intergeracional, motivos pelos quais o conjunto de elementos ora elencados como fundamentos de sua relevância demandam, também, a mitigação/eliminação dos entraves em foco.

5 CONCLUSÃO

1. A pobreza tem se apresentado como um problema constante ao longo da história brasileira, revelando nuances diversas que conferem singularidades e persistência em sua manifestação, a demandar resposta eficaz pelo Estado.

2. Revela-se essencial entender a conceituação de pobreza de forma ampla e à luz dos efeitos sistêmicos que ela implica, redutora de capacidades básicas em nível individual e impeditiva de uma expansão econômica tanto mais sólida.

3. O objetivo fundamental da erradicação da pobreza (art. 3º, III, da CF/88) demanda a compreensão de suas formas absoluta e relativa, bem como o entendimento do que sejam as limitações que ambas trazem consigo ao indivíduo nas diversas expressões de sua autonomia.

4. Para que tal métrica seja realizada, é necessário o recurso a medidores que possam orientar a hierarquização de direcionamentos de caráter jurídico e econômico, monitorando a escassez como forma de evitar medidas que se revelam ineficientes para o fim a que se propõem, como o efeito *trickle down*, concebido por Simon Kuznets. Os efeitos da Redemocratização e da ascensão qualitativa e quantitativa das demandas de massas ao nível institucional pressupõe a identificação de quais medidas têm revelado êxito e como aperfeiçoá-las.

5. A desigualdade na distribuição de renda, a qual resvala para situações de pobreza, inverteu uma tendência de queda, verificada em caráter geral desde o início da década de 1990, com a implantação dos primeiros programas transferenciais. Tal quadro conclama redobrada atenção em razão da crise provocada pela Pandemia do Covid-19.

6. Importa que o Direito esteja despido de qualquer pretensão de neutralidade e, incorporando sua função transformadora, sirva de instrumento político à consecução de medidas capazes de enfrentar o problema da Questão Social brasileira.

7. Concessões e prioridades são realizadas diuturnamente nos mais diversos níveis de escolha que o Direito permite e instrumentaliza, dependendo a erradicação da pobreza, enquanto motor do desenvolvimento, de escolhas que sejam lógicas, legítimas e eficientes em sentido cooperativo.

8. A ausência de uma postura naturalmente cooperativa, evidenciada historicamente pela persistência de elevados números de pobres no Brasil, pode ser enxergada à luz da teoria da escolha pública, a fim de viabilizar solução que se sobreponha aos diversos interesses individuais imediatistas e, assim, viabilize um modelo cooperativo.

9. A necessidade de consolidação de uma posição institucional cooperativa pode ser favorecida pelas cautelas que o *individualismo metodológico racional* traz consigo, entendido

este como a atenção a preferências particulares, não necessariamente egoístas, mas reveladoras ainda assim de potencial dissenso. Traços históricos e sociais da formação brasileira revelam a tendência à prevalência do sujeito em detrimento do atendimento a necessidades coletivas, postura esta que se faz sentir em várias dimensões, com enfoque aqui para a econômica, particularmente nos problemas da desigualdade e da pobreza.

10. Por conta disto, o objetivo fundamental de erradicação da pobreza implica a intervenção estatal como forma de supressão de custos de transação, entendidos estes como falhas das estruturas de mercado, que geram situações a serem combatidas pela via institucional. A legitimidade do Estado depende, neste sentido, da apresentação de respostas a problemas práticos que impeçam a insegurança da barbárie típica do estado de natureza.

11. A atuação institucional tem relevante filtro de atuação por meio da Teoria das Escolhas Públicas, de modo a produzir externalidades positivas e a eliminar externalidades negativas, mediante a apreensão de que tarefas de amplo alcance são pouco compreendidas por indivíduos em particular. A própria eficiência do modelo de intervenção estatal é fator indissociável de sua legitimação, que tem como ponto de partida a “guilhotina moral” da Constituição.

12. O estabelecimento de escolhas públicas, notadamente aquelas voltadas à erradicação da pobreza, depende da fixação de consensos parciais do ponto de vista operacional, indissociáveis da via democrática e mesmo beneficiados por esta, como os números históricos ora apresentados revelam.

13. A Teoria dos Jogos ilumina razões para a construção das escolhas públicas, que possuem naquela uma linguagem de expressão e em busca de jogos de soma não-zero como elemento caracterizador de sua eficiência na obtenção de resultados (*pay-offs*). As falhas de coordenação, que prejudicam o processo de desenvolvimento, podem ser lidos à luz do interesse comum subjacente à conjunção de esforços no caminho da obtenção de maiores proveitos compartilháveis.

14. Desde o *Leviatã* de Thomas Hobbes ao *Jogo de Semeadura de Palanpur*, a organização em nome de interesses comuns e em busca de um cenário futuro mais vantajoso para todos aponta raciocínios que podem ser introduzidos no sentido do melhor aproveitamento das potencialidades disponíveis, eliminando ou, ao menos, reduzindo custos de transação, insuperáveis sem uma coordenação estratégica central.

15. O Programa Bolsa Família, ferramenta transferencial fundada em condicionalidades e focalizada na população pobre, fornece um exemplo de verdadeira ação coletiva (escolha pública) maximizadora de resultados em sentido direto e em sentido indireto.

Diretamente, pelos impactos evidenciados pelo início das políticas transferenciais nos números da pobreza nacional desde o início da década de 1990, bem ainda pelo efeito multiplicador que sua operação produz na economia em larga escala e indiretamente, à vista das condicionalidades, que permitem, por meio de ações de saúde e educação, superação da condição intergeracional da pobreza.

16. Se, em sentido negativo, a redução de aportes orçamentários no âmbito do PBF tem ocasionado sucessiva piora nos números da pobreza no Brasil, há evidências de que as políticas de transferência de renda possuem efeito catalisador sobre a economia, que se lança desde a base da pirâmide censitária, implicando a agregação de fatores econômicos a serem incluídos na cadeia de inserção econômica.

17. Além do custo econômico direto favorável, o PBF pode ser lido como escolha pública em sentido cooperativo pelo atendimento a critérios que revelam seu custo social favorável. Os impactos causados pelo Programa vão além de ganhos econômicos concretos, pois abrem espaço para mudanças sociais relevantes.

18. O PBF desempenha um jogo de soma não zero, porquanto, mesmo consideradas suas limitações, os ganhos econômicos imediatos já bastariam para justificá-lo em termos de combate à pobreza e de estímulo à economia. O aporte orçamentário feito neste sentido apresenta eficiência e revela espaço para sua majoração como forma de cooperação coletiva e em benefício último de todos os nacionais.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, pp. 5 a J4. 1988.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**; tradução Roberto Raposo. 13. ed. ver. reimpre. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.
- BANCO MUNDIAL. **Índice de Gini**. 2020. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> . Acesso em: 1º set. 2021.
- BACON, Francis. **Novum organum**. Tradução e notas de José Aluysio Reis de Andrade; Digitalização Membros do Grupo de Discussão Acrópolis.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUE, Ricardo; e MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais [on-line]**. 2000, v. 15, n. 42, pp. 123-142. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000100009>. Acesso em: 24 de nov. de 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988).] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 abr. 2021.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm . Acesso em: 1º set. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Relatório de Avaliação Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza – Ciclo 2020**. Brasília, 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.
- _____. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BORGES, Jorge Luis. **Nuestro pobre individualismo**. In: Borges Essencial. Edición Conmemorativa da Real Academia Espanhola. Penguin Random House Grupo Editorial, 2019.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Collected Works os Jams M. Buchanan; University of Michigan press [1962], 1999.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, Daniela Schneidewind Ribeiro. **O programa bolsa família** : evolução e efeitos na redução da pobreza. Curitiba : Apruis, 2016.

COLEN, José. **Voto, governos e mercados**: uma introdução à public choice – discussão crítica das obras de Downs, Olson, Buchanan e Tullock. Lisboa: Moinho Velho, D.L. 2010.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.

EPSTEIN, Lee; MARTIN, Andrew. **An Introduction do Empirical Legal Research**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Prefácio Gabriel Cohn. 5. ed. São Paulo: Globo, [1958] 2012.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **O Longo Amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GICO JR, Ivo T. Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 12, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: Interpretação e crítica, 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rossina D'Angina. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Tradução Cássio de Arantes Leite. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?**: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

NASCIMENTO, Aline Fátima do; REIS, Carlos Nelson. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. **Rev. Pol. Públ.** São Luis, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

NASSIF-PIRES, Luísa; CARDOSO, Luísa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil**: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. (Nota de Política Econômica nº 008). MADE/USP – Centro de Pesquisa em Macroeconomia e Desigualdade, 2021.

NAVARRO, Erik Wolkart. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a tecnologia podem vencer a tragédia da justiça. Thomson Reuters, 2019.

NÉRI, Marcelo. **Alta da desigualdade e da pobreza, superação da crise e políticas de renda**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

NUNES, António José Avelãs. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2007.

_____. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública** [on-line]. 2017, v. 51, n. 2, pp. 312-329. ISSN 0034-7612. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150770>. Acesso em: 19 nov. 2021.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: As origens da nossa época, trad. Fanny Wrobel, 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO, Antônio José Maristrello. **Análise econômica do direito (AED)**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

POSNER, Richard. **A Economia da Justiça**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. **Fronteiras da Teoria do Direito**. Tradução Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. Tradução Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

POPPER, Karl. **A lógica das ciências sociais**. Tradução Estevão de Rezende Martins, Apio Cláudio Muniz Acquarone Filho, Vilma de Oliveira Moraes e Silva. 3. ed. Rio de Janeiro:

Tempo Brasileiro, 2004.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. 15. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

REGO, Walquiria Leão e PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2 ed. São Paulo: Unesp, 2014.

BECUE, Sabrina Maria Fadel. **“Teoria dos Jogos”** in O que é análise econômica do direito: uma introdução, coord. por Marcia Clara pereira Riberio e Vinícius Klein. 2 ed. Revista e Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RODRIGUEZ, José Rodrigo **Como decidem as cortes?: para uma crítica do direito (brasileiro)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROQUE, Daiane Medeiros; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. O que realmente importa em programas de transferência condicionada de renda? Abordagens em diferentes países. **Saúde e Sociedade** [on-line]. 2015, v. 24, n. 4, pp. 1193-1207. ISSN 1984-0470. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015138971>. Acesso em: 17 nov. 2021.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3 ed., 1. Reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SARTRE, Jean-Paul. **Crítica da razão dialética**: precedido por questões de método. Tradução Guilherme João de Freitas Teixeira; apresentação da edição brasileira, Gerd Bornheim. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SARTRE, Jean-Paul. **O ser e o nada** – Ensaio de ontologia fenomenológica. Tradução Paulo Perdigão. 24. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **O Custo dos Direitos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **Behavioral science and public policy (elements in public economics)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1992. p. 11-31.

TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

TONETO, Rodrigo; RIBAS, Theo; CARVALHO, Laura. **Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia?** Os efeitos multiplicadores da tributação dos mais ricos para transferência aos mais pobres (Nota de Política Econômica nº 008). MADE/USP, 2021.

WORLD POPULATION REVIEW. **Wealth Inequality by Contry**. Disponível em <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/wealth-inequality-by-country>. Acesso

em: 07 fev. 2022.