

SEGURANÇA SOCIAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Carlos Luiz Strapazzon
Organizador

Editora Unoesc

Coordenação

Tiago de Matia

Agente administrativa: Caren Scalabrin
Projeto Gráfico e diagramação: Simone Dal Moro
Capa: Simone Dal Moro

Esta obra contém os resultados das pesquisas apresentadas no III Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, realizado com apoio da Capes (Auxílio 0146/2019, nº do Processo 88881.290788/2018-01, Edital nº 29/2018 – Programa de Apoio a Eventos no País – PAEP).

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

S456	Segurança Social, Direitos fundamentais e a Agenda do Desenvolvimento Sustentável / organizador: Carlos Luiz Strapazzon. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2019. 178 p. : il. ; 23 cm. ISBN e-book: 978-85-8422-225-4 ISBN: 978-85-8422-224-7 Inclui bibliografia 1. Direitos fundamentais. 2. Direitos humanos. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Strapazzon, Carlos Luiz, (org.). Dóris 341.27
------	--

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Unoesc de Joaçaba

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Aristides Cimadon

Vice-reitores de Campi
Campus de Chapecó
Ricardo Antonio De Marco
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Ildo Fabris
Campus de Xanxerê
Genesio Téó

Pró-reitora de Graduação
Lindamir Secchi Gadler

Pró-reitor de Pesquisa,
Pós-graduação e Extensão
Fábio Lazzarotti

Diretora Executiva da Reitoria
Cleunice Frozza

Conselho Editorial

Fabio Lazzarotti
Tiago de Matia
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro
Jovani Antônio Steffani
Lisandra Antunes de Oliveira
Marilda Pasqual Schneider
Claudio Luiz Orço
Ieda Margarete Oro

Silvio Santos Junior
Carlos Luiz Strapazzon
Wilson Antônio Steinmetz
Maria Rita Chaves Nogueira
Marconi Januário
Marceli Maccari
Daniele Cristine Beuron

A revisão linguística e metodológica é de responsabilidade dos autores.

Sobre os autores e as autoras

- **Carlos Luiz Strapazzon**

Doutor em Direito, estágio de Pós-Doutorado na PUCRS, Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Doutorado e Mestrado) da UNOESC e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Positivo. strapazzon.carlos.luiz@gmail.com

- **Eduardo Rocha Dias**

Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Procurador Federal. eduardordias@hotmail.com

- **Elena Alvites**

Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora ordinaria principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Docente investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF), reconocido por el Vicerrectorado de Investigación de la PUCP, y de cuyos miembros he recibido valiosas recomendaciones, pero la responsabilidad del texto es exclusivamente de la autora. ealvites@pucp.edu.pe

- **Elda Coelho de Azevedo Bussinguer**

Livre-docente pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UNB). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à saúde e Bioética (Biogepe). Professora associada aposentada da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

- **Isabela de Deus Cordeiro**

Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Professora da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Membro da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente

- **Ivan Obando Camino**

Professor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Abogado, Doctor y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Estatal de Nueva York en Albany, y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica de Valparaíso. iobandoc@utalca.cl

- **Natercia Sampaio Siqueira**

Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza, professora da graduação e do programa de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional na Universidade, UNIFOR. naterciasiqueira@yahoo.com.br

- **Regina Stela Corrêa Vieira**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Unoesc; Doutora e Mestra em Direito pela USP. regina.vieira@unoesc.edu.br

Sumário

APRESENTAÇÃO.....	7
SEGURANÇA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	13
Carlos Luiz Strapazzon	
ODS 10: SEGURO DE RENDA, REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESIGUALDADE NO BRASIL.....	35
Eduardo Rocha Dias	
MODELO DE TRIBUTAÇÃO ADEQUADO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	55
Natércia Sampaio Siqueira	
POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE.....	73
Iván Obando Camino	
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO GARANTÍAS DE LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD....	99
Elena Alvites	
TRABALHO DECENTE E REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL EM FACE DOS ODS.....	129
Regina Stela Corrêa Vieira	
O DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA E CAPTURAS CLANDESTINAS.....	145
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Isabela de Deus Cordeiro	

APRESENTAÇÃO

Há uma singular relação entre a durabilidade das sociedades, o sucesso dos governos, o desenho constitucional das instituições e as características das políticas econômicas e sociais. De tempos em tempos, porém, toda sociedade tem a sensação de finitude e de esgotamento de seu modelo e dos caminhos que escolheu. Esses são “momentos constitucionais” decisivos. Sociedades democráticas se empenham para conhecer suas necessidades e limitações. Também desenham instituições para estabilizar os meios de realizar seus fins mais importantes. O Brasil vive hoje um momento assim. De sensação de finitude de modelos e de retomada da pesquisa sobre necessidades futuras.

Em 31 anos de experiência democrática, o Brasil testou seus limites. Houve crescimento econômico e sensível redução das desigualdades. A pobreza e a marginalização quase foram erradicadas. A dependência externa e as interferências do FMI foram eliminadas, a inflação foi controlada e as crises bancárias desapareceram, muito embora ainda há o indescritível custo coletivo dos juros básicos da taxa SELIC. O crescimento do PIB nesses anos é um fato, a despeito da recessão e estagnação recentes. Olhando assim parece que os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil foram realizados com importante proveito nesses últimos anos. O Brasil de hoje é mais soberano, plural e muito mais influenciado pelas preferências dos cidadãos do que era em 1988.

Mas há algo mais profundo que precisa ser notado: o Brasil ainda não é uma sociedade justa, solidária e resiliente. A violência social aumentou, o saneamento básico ainda é um drama, os presídios estão em estado de podridão, as favelas ainda fazem parte da paisagem urbana, o meio ambiente natural não é uma prioridade da sociedade ou do Estado. O desemprego havia sido reduzido, mas voltou. E o Brasil não tem acordo político algum sobre seu modelo de desenvolvimento para os próximos 15 anos. No entanto,

esta é a chave para o século XXI. Este livro se dedica precisamente a isso: a refletir sobre as condições de continuação da caminhada *desenvolvimentista*, com atenção a temas centrais dos objetivos da segurança social e do desenvolvimento sustentável, tal como apresentados pelas Nações Unidas no contexto da Agenda 2030.

Por um lado, a necessidade de tornar o Brasil uma sociedade mais justa e solidária não é mais uma questão exclusivamente moral. É uma questão de inteligência prática. Isto é, de conhecer e adotar os meios adequados para lidar, coletivamente, com as circunstâncias de um momento econômico, social e ambiental mais ameaçador do que qualquer experiência anterior. Ter uma sociedade justa e solidária, como determina a Constituição, tornou-se agora, uma questão de segurança social, não só de segurança econômica.

As instituições sociais imaginadas pela Assembleia Nacional Constituinte para desenvolver o Brasil incluíam a família como unidade afetiva, o Sistema Único de Saúde e a escola pública universalizável, junto com parcerias com o setor privado nessas áreas; o transporte público de pessoas, o crédito público para compra de casa própria, o Sistema Único de Assistência Social para os desamparados, a Previdência Social garantidora de segurança de renda; os direitos fundamentais de trabalhadores, os sindicatos, o pleno emprego decente, a função social da propriedade, a tributação solidária e o federalismo fiscal solidário. E tudo isso para gerar o esperado desenvolvimento nacional.

Agora todas essas ideias estão em crise. É o que se diz.

Será que estão mesmo? Precisarão ser atualizadas? Respondem adequadamente aos novos desafios da mudança estrutural do capitalismo digital, da estagnação econômica, da transição demográfica? Oferecem arranjos jurídicos adequados de proteção social e de oportunidades econômicas para uma era em que o desequilíbrio ambiental e o desemprego estrutural ameaçam mais do que ditaduras militares e imperialismo econômico? Falhar

no diagnóstico sobre esses problemas reais pode ter efeitos irreversíveis. E a violência difusa será só o primeiro sintoma. Não o pior.

Por outro lado, a necessidade de garantir o desenvolvimento do Brasil, ou como diz a Constituição, o *desenvolvimento nacional*, já não tem mais nenhum apelo de natureza exclusivamente produtiva de bens de consumo ou de bens de produção. O desenvolvimento nos próximos 30 anos estará profundamente, e ineditamente, *conectado à ciência e à inteligência (inclusive artificial)*, à *produção de bens leves, liderada pela indústria 4.0 (IoT)*, e à *tecnologia que imita e controla a vida*. Isso quer dizer que o modelo de desenvolvimento industrial pesado ou agroindustrial concebido nos anos 30 a 80 do século passado, e para os quais instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Banco do Brasil foram concebidos como peças fundamentais, será abalado. Esse foi o modelo que gerou uma indústria petroquímica avançada no Brasil, uma indústria aeronáutica importante, uma renovada agroindústria e um sistema bancário competitivo. Mas o baixo investimento na pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e formas de produção e consumo causou uma importante queda na competitividade internacional do Brasil em nos setores de tecnologia de ponta mencionados acima. O Brasil favoreceu e tem protegido mais intensamente a indústria de bens de consumo e produtos da cadeia de alimentos básicos (particularmente a carne vermelha) e de vegetais pouco viáveis para o consumo humano (soja). A necessidade de garantir a resiliência econômica para o Brasil exigirá uma mudança radical aqui: instituições de ciência e tecnologia devem proliferar para apoiar as decisões de investimento econômico. A garantia do desenvolvimento nacional exigirá a reinvenção da governança das cidades, notadamente das metrópoles, e do meio ambiente, em especial de recursos escassos, como a água, e reaproveitamento dos resíduos. Nos próximos anos o nível político local será muitas vezes mais importante do que é hoje. Em relação a esses

novos desafios, estamos, de fato, muito atrasados. Ainda precisaremos imaginar *smart cities* e a dimensão republicana de sua governança.

Esses temas centrais da teoria do desenvolvimento colocam a teoria do direito e a teoria econômica como face e contra-face de um mesmo problema, como duas dimensões de uma e mesma realidade. Contudo, lá se vão mais de 70 anos de prolífica produção científica na teoria econômica, com colossais impactos na regulação econômica do Brasil, e a teoria do direito ainda confunde *nacionalismo* e *desenvolvimentismo*, como mostra este livro. Lá se vão 31 anos de Constituição republicana e bibliotecas inteiras escritas sobre direitos fundamentais e o Art. 1o, III – dignidade da pessoa humana. E nada, ou quase nada, sobre as relações entre direitos fundamentais e o Art. 3º, II - garantir o desenvolvimento nacional. Lá se vão 29 anos de Plano Real, estabilidade monetária e altíssima taxa básica de juros, e a teoria jurídica do Estado, do Direito Administrativo e das finanças públicas não compreendeu os fundamentos econômicos da política de câmbio flutuante, nem do superávit fiscal (primário), nem do endividamento mobiliário, nem das metas de inflação do Banco Central. E lá se vão 3 anos de recessão seguidos de estagnação, desemprego e desindustrialização, e a teoria dos direitos fundamentais permanece insensível ao estudo das causas econômicas dos retrocessos sociais medidos pelo IBGE, vistos pelas ruas e estampados nos jornais.

Este livro foi escrito por professores de Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil, Chile e Peru que integram uma rede de pesquisa em Segurança Social e Desenvolvimento Sustentável.

A leitora encontrará aqui ensaios interpretativos e pesquisas apresentadas e discutidas durante o III Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido pelo programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNOESC, em 27 e 28 de junho de 2019, em Chapecó, SC, Brasil. **O seminário e a publicação deste livro contaram com o apoio**

institucional da CAPES, programa PAEP. As duas primeiras edições do grupo de pesquisa aconteceram no Chile, a convite da Universidade de Talca. Naquela etapa inicial as discussões se concentraram na Agenda 2030, seus objetivos, metas e indicadores. A terceira edição dedicou-se a analisar políticas públicas do Brasil, Chile e Peru e sua consonância com a Agenda 2030.

A Segurança Social é amplamente difundida como um objetivo público a ser alcançado a partir de um modelo universal de cuidados de saúde, assistência social e seguro social, coordenado de forma integral pelo Estado¹. As abordagens contemporâneas destacam que é uma simplificação definir a Segurança Social como um mero arranjo de instituições pois, antes disso, é um direito humano. O sistema de instituições e políticas devem funcionar como meios para a implementação desse direito².

No Brasil existe uma vasta literatura jurídica sobre seguro social e direitos fundamentais³. Mas é raro ver a segurança social ser reconhecida e tratada como um direito humano ou como um direito constitucional fundamental. E é raríssima a produção intelectual dedicada a articular esses temas da segurança social aos objetivos, metas e indicadores da Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável. É mais provável que ocorra o oposto. A maioria dos estudiosos brasileiros⁴, políticos, até mesmo os tribunais, tendem a negar a existência do direito a segurança social e a ver apenas a *Seguridad Social* como um sistema de instituições que deve implementar as políticas de saúde, assistência social e seguro social.

Certamente este é um dos primeiros esforços estruturados de pesquisa e estudos sobre os objetivos do desenvolvimento sustentável e temas implicados com a Segurança Social. Há muito por fazer no domínio

¹ Nesse sentido, ESPING-ANDERSEN, 2012; HEREDERO 2007; ILO 2011; UNRISD, 2006.

² Confirmam essa perspectiva OIT, 2001; OIT, 2011; ISSA, 2013; ABRAMOVICH; COURTIS, 2011; HEREDERO, 2007; LANGFORD, 2009.

³ Por exemplo: SAVARIS, 2011; SARLET, 2012; FLEURY, 2005; FLEURY, 1994; IPEA 2008.

⁴ Para ilustrar: CASTRO; LAZZARI, 2015.

jurídico e político para que políticas públicas de segurança social cumpram objetivos básicos do desenvolvimento sustentável. E isso não é assim apenas no Brasil. O livro mostra o caso do Peru e do Chile, onde interessantes soluções e semelhantes problemas podem ser encontrados.

Boa leitura.

Prof. Dr. Carlos Luiz Strapazon
Organizador

SEGURANÇA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Carlos Luiz Strapazzon²

1 Introdução

A sociedade brasileira é um espetáculo de realidades sobrepostas. Combinadas, formam um teatro de experiências sociais, políticas, econômicas e ambientais que reúne o que há de melhor do chamado *primeiro mundo*, ao lado do que há de pior das experiências do chamado *terceiro mundo*. Juntas em par dialético tais experiências produziram uma das paisagens mais emblemáticas do século XX: o *subdesenvolvimento*.

Com o passar do tempo, o *subdesenvolvimento* deixou de ser pensado como uma etapa ou fase. Cuidadosamente amoldou-se em condição substantiva: em 2019 podemos afirmar que o Brasil é um país *subdesenvolvido*. Não há expectativa realista de que seja capaz de superar essa condição.

Se essa leitura for realista e não pessimista, muitas coisas novas devem ser pensadas e desde uma nova perspectiva. Um pouco diferente daquela pressuposta na transição para a democracia. No final dos anos 80 do século XX, a Assembleia Nacional Constituinte repelia essa possibilidade de o Brasil *permanecer subdesenvolvido*. Aceitava o *subdesenvolvimento* como fase ou etapa. Recusava o *subdesenvolvimento* como condição substantiva. Por isso o *desenvolvimento nacional* foi consagrado como um dos grandes temas da nova república e de sua Constituição democrática. Democracia, Cidadania,

¹ A primeira versão deste trabalho foi discutida no Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido pelo programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNOESC, em 27 e 28 de junho de 2019, em Chapecó, SC, Brasil. O seminário contou com o apoio institucional da CAPES, programa PAEP.

² Doutor em Direito, estágio de Pós-Doutorado na PUCRS, Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Doutorado e Mestrado) da UNOESC e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Positivo. email: strapazzon.carlos.luiz@gmail.com

Desenvolvimento e Dignidade da pessoa humana passaram à condição de pilares fundamentais do direito constitucional.

O termo *desenvolvimento* é muito presente no texto da Carta. Aparece 53 vezes. Tornou-se uma palavra-chave da gramática dos bens fundamentais dessa fase mais recente do direito constitucional do Brasil.

Mas qual *desenvolvimento*?

A Constituição brasileira foi escrita com muitos objetivos. Um deles – e certamente um dos mais importantes – é o de prover um marco normativo estruturante daquilo que a Carta chama de *desenvolvimento nacional* (Art. 3º, II). A decisão de constitucionalizar o *desenvolvimento nacional* como objetivo fundamental da República foi uma resposta política contra duas coisas: (1) o cenário do *subdesenvolvimento* já instalado e o (2) pessimismo quanto às possibilidades de transformação futura. A Constituição de 1988 tornou-se, assim, um “*basta!*” e uma aposta de transformação inclusiva.

Por outro lado, a segurança social (SS) é um direito humano. Também é uma política pública de regimes políticos classificáveis como *Welfare State* (*WE*). Mas é também um instrumento do desenvolvimento sustentável. No fundo, é uma teia de direitos, instituições e diretrizes de políticas públicas voltadas, prioritariamente, para institucionalizar a segurança de renda, de cuidados médicos e de serviços de inclusão para os que se encontram em situação social mais vulnerável. Onde existe *Welfare State* também é efetivo o direito a Segurança Social. Direito e políticas públicas convergem. Política econômica, política fiscal e política social também convergem. Mas pode haver segurança social mesmo onde não há *Welfare State*.

2 Segurança social e *Welfare State*

Segurança Social e *Welfare State* são ideais políticos muito próximos. Costumam estar relacionados (Lundberg and Åmark 2001, Thane 1996). Contudo, *WE* é termo mais abrangente. Designa um modelo complexo

de políticas públicas (econômicas e sociais) orientadas para transformar sociedades ricas e marcadas pela distribuição desigual da qualidade de vida (desigualdade social e divisão de classes). O *WE* é, portanto, um regime típico da era industrial do capitalismo. Fenômeno político que surge e se desenvolve entre os anos 1930 e 1960 em economias industrializadas para solucionar problemas sociais não superados por mecanismos de mercado, nem por famílias. O Estado assumiu um papel novo na administração de riscos, chamados, agora, de riscos de todos, ou como prefere Esping-Andersen (1999) de riscos sociais.

As políticas públicas de *WE* estão orientadas para promover mudança estrutural nos mecanismos distributivos da ordem econômica. Seu objetivo é aliviar os impactos causados pelas transformações tecnológicas, sociais, políticas do início do século XX. O *WE* é símbolo de um novo contrato social que coloca o Estado numa posição de mediador do processo de produção e de distribuição de renda e bem-estar. O Estado deixou de ser apenas agente regulador e garantidor da ordem civil e da segurança de fronteiras. Passou a ser também agente amortecedor dos impactos dos ciclos econômicos, das mudanças tecnológicas disruptivas, de guerras, fome e doença; de alterações nas características demográficas de uma sociedade. O *WE* é um novo papel atribuído ao Estado no fim da era moderna e início da era contemporânea.

2.1 Políticas econômicas do *Welfare State*

A regulação do mercado de trabalho com limites à liberdade contratual de empregados e empregadores é uma política típica do *WE*. Essa regulação dos contratos privados corresponde a uma intervenção política nas relações liberais de agentes privados. Em muitos sentidos, como será visto a seguir, o *WE* é uma alternativa ao modelo liberal de regulação da vida social. Parâmetros jurídicos são estabelecidos para proibir condições indecentes e promover condições decentes de trabalho. Proteção e promoção de novas

estruturas e relações sociais é outro traço típico das ações do WE. Germinadas no campo das relações de trabalho, mas logo expandida para outras áreas.

Ao lado de medidas protetivas e promotoras de novas relações de trabalho, é típico do *WE* adotar políticas de aumento de produtividade do trabalho e de crescimento econômico, usualmente por meio de políticas de educação, de saúde, moradia e de ciência. A produtividade e o bem-estar são promovidos por meio do desenvolvimento de um sistema público de educação e associado ao desenvolvimento da ciência. Assim, o sistema de educação e de ciência promovem a qualificação para o trabalho e também o conhecimento básico que pode ser transformado em produtos por meio de soluções tecnológicas de empresas.

O WE típico, por isso, adota políticas de subsídios e incentivos que facilitam atraem investimentos privados inovadores, que estimulam a competitividade do sistema econômico nacional e que geram trabalho e remuneração decente para trabalhadores. São muito conhecidas as condições especiais de acesso ao crédito para inovação e expansão, além de políticas tributárias diferenciadas, compras públicas seletivas, política cambial que favorece exportações e premia a substituição de importações em setores considerados estratégicos para promover competitividade do sistema econômico nacional e gerar bem-estar social.

As políticas de *WE* surgiram como um novo contrato social porque protegeram e promoveram melhores condições de vida e de competitividade de sistemas econômicos nacionais, de modo direto, como visto antes, e também de modo indireto, com políticas monetárias de controle da inflação (Titmuss 1965; Myrdal 1967, Barr 1992). São muito conhecidas as políticas de reajuste salarial acima da inflação conjugadas com políticas monetárias orientadas para controle da inflação e redução do desemprego, conhecidas como mandato dual para bancos centrais, isto é, mandato para que os Bancos Centrais promovam o máximo de emprego com os menores níveis de inflação (Bernanke 2013). Outra medida econômica típica de *WE*

é a tributação progressiva com objetivos de financiar o custo de serviços acessíveis a todos: as políticas sociais.

2.2 Políticas sociais do *Welfare State*

As clássicas políticas sociais do *WE* (residual ou universal) (Titmuss 1965) correspondem a medidas universais de proteção da renda individual e de proteção da saúde. O seguro de renda abrangente foi concebido para situações de perda de trabalho em idade produtiva, ou para o caso de idade avançada; para casos de debilitação das condições de saúde no trabalho ou fora dele, e também para a situação de maternidade. Junto com o seguro de renda o *WE* instituiu políticas de distribuição de bens e serviços de saúde, com soluções de prevenção e recuperação, abrangentes e não discriminatórios. Dentre as medidas preventivas destacam-se a política de vacinação e de distribuição de medicamentos. Dentre as de recuperação destacam-se os serviços médicos.

Como visto acima, as políticas de *WE* são econômicas e sociais ao mesmo tempo. Em poucas palavras, eles induzem a ordem econômica para o crescimento do produto interno bruto, juntamente com a universalização do bem-estar por vários meios. Um desses meios (já clássico) é a expansão do consumo das famílias, estimulada pelo pleno emprego com altos níveis de salário. Tais medidas provaram ser capazes de promover a expansão dos investimentos econômicos, o aumento da produção industrial nacional de bens (bem como serviços), particularmente favorecida por medidas de substituição de importações, e uma distribuição mais equitativa do trabalho humano produtivo, fortemente beneficiado pela escolarização. para todos e serviços de saúde abrangentes.

O pleno emprego de todos os meios de produção é uma ferramenta econômica crucial para a *WE*. Tais políticas econômicas, no entanto, fazem parte de uma estratégia de transformações sociais estruturais, a fim de reduzir as desigualdades, mitigar os efeitos sociais dos riscos econômicos e ampliar

as oportunidades de mobilidade social: elas também se revelam objetivos sociais cruciais. Assim, pode-se dizer que é um grave erro simplificar a explicação do WE, como também é um erro confundi-lo com a SS ou com políticas sociais.

2.3 A segurança social e as políticas sociais

A SS é instrumento importante do *WE*. No entanto, pode existir sem ele quando as políticas econômicas não induzem o crescimento do produto interno bruto com equidade. Por outro lado, a SS é uma rede de direitos, instituições e políticas públicas voltada, prioritariamente, para institucionalizar a segurança de renda, cuidados médicos e inclusão para os que se encontram em situação social mais vulnerável. Assim, não há *WE* sem a rede de instituições, bens e serviços de SS (Esping-Andersen 1999). Mas pode haver políticas sociais e políticas de segurança social, sem *welfare state*.

As políticas de SS são políticas sociais. Nem sempre são universais. Porém, sempre geram algum *grau bem-estar*. A possibilidade de serem realizadas por ação direta do Estado, progressivamente, até alcançar a universalização, com gradual elevação de encargos tributários à medida que aumenta a renda nacional, tem sido o caminho preferido do modelo social-democrático nórdico (Townsend 2009; Andersen 2012). Mas a SS pode ser menos abrangente, menos ambiciosa e ser realizada por meio de cooperação com empresas e outras organizações civis, com prestação seletiva e focalizada pelo Estado, dirigida apenas para algumas frações da sociedade para aliviar os efeitos da pobreza econômica e da precarização das condições de saúde. Esse tem sido o caminho preferido de modelos corporativos e de modelos residuais e conservadores (Townsend 2009; Andersen 2012). Seja como for, as políticas que realizam os objetivos da SS são denominadas de políticas sociais em qualquer contexto ou modelo. Em todos os modelos, os arranjos de SS tornam-se um direito a serviços de saúde e também pagamentos, como parte da cidadania social (Marshall 1997).

Seria um erro supor que a existência de políticas sociais conjugadas com direitos sociais autoriza a afirmar a existência de um regime de SS. Em alguns casos, a união de política social com direitos sociais pode ser a causa do aumento de desigualdades, da estigmatização de indivíduos e de grupos; de intensificação de conflitos e de piora das condições de desenvolvimento humano. De fato, nem toda política social com direitos sociais gera SS (Esping-Andersen 2012). Pode ocorrer o contrário.

A política social de alívio da pobreza do Reino Unido, na versão da antiga *Poor Law (1601-1834)* e também na versão moderna (1834-1948), com os pagamentos de abonos salariais e *Public Assistance* (Titmuss 1965) são um bom exemplo de políticas sociais sem a filosofia da SS. A *Poor Law* reconhecia direitos aos pobres à custa de discriminação civil. Ao ingressar num asilo de pobres, o súdito perdia seus direitos políticos (Marshall 1999). Isto é, o direito social dos pobres gerava a perda de *status* político.

As políticas sociais da África do Sul, no regime do *Apartheid* e as políticas e direitos sociais do Brasil, praticadas entre os anos 1940 a 1980, também são exemplos bem documentados dessa distorção (Titmuss 2008). Políticas sociais minimalistas e focalizadas exclusivamente em grupos mais vulneráveis também já revelaram seus efeitos adversos, classificados como “paradoxo da redistribuição” (Korpi and Palme 1998).

3 A filosofia da segurança social e a escolha de caminhos

Há muitos caminhos para realizar a filosofia da SS (Strapazon e Tramontina 2016). Culturas e tradições, acontecimentos sociais, políticos e econômicos determinam quais instituições serão protagonistas e, assim, qual será o papel das famílias, do Estado, do mercado (Andersen 2012) e de instituições civis. O regime político, democrático ou autoritário, e o poder econômico de cada sociedade (ricas, médias ou pobres) também desempenham um papel central na escolha de caminhos.

No Brasil, durante as quatro primeiras décadas de políticas econômicas desenvolvimentistas, iniciadas em 1930, foram criados inúmeros institutos corporativos de pensões. Esse movimento gerou, nos anos 1960, uma política nacional unificada de seguro de renda, com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (Dec-Lei n.72, 1966). Isso ocorreu pouco antes da criação do Programa de Integração Social (Lei Complementar n.7, 1970) que pagava (e ainda paga) abono salarial anual aos mais pobres. É digno de nota, porém, que esses dois momentos de institucionalização de medidas típicas de segurança social (ampliação progressiva do seguro social, criação de assistência econômica para todos os trabalhadores de baixa renda, ambos com recursos de toda a sociedade) ocorreram num contexto político não democrático, isto é, de explícito autoritarismo político; e associado a isso, num contexto econômico de forte crescimento do produto interno bruto.

Quando adotado em democracias consolidadas e ricas, onde as liberdades individuais e a igualdade são valores apreciados, é maior a chance de haver coalizão política de classes para sustentar a segurança de renda e de serviços de saúde para todos, ainda que com alto custo individual. Alternativamente, onde a coalizão política de classes é mais difícil de ser alcançada, seja por divergências culturais ou por limitação de recursos, a SS pode se desenvolver por um modelo corporativo, com regimes diferenciados segundo o grupo social e com proteção desigual de acordo com as possibilidades econômicas de cada grupo. Nesses casos, a cobertura mínima para todos costuma ser realizada. Por fim, onde a ineficiência estatal é presumida ou onde soluções de mercado são mais apreciadas, é possível realizar a SS majoritariamente por mecanismos de mercado, isto é, por meio de uma economia de compra e venda de bens e serviços de SS. Neste último caso, são os agentes econômicos e instituições da sociedade civil, como as famílias e organizações não governamentais, que protagonizam. O Estado atua como regulador, também subsidia iniciativas privadas e atua diretamente, embora de modo residual, para incluir os grupos mais vulneráveis.

Se a opção por um modelo ou outro nunca é uma questão política simples, também é preciso ter consciência de que uma escolha dessas têm seu preço. Os modelos universalistas e de prestação estatal direta, se acompanhados de crescimento econômico e de políticas econômicas igualitárias, tendem a ser mais redistributivos. Os outros, nessas condições, podem no máximo aliviar o sofrimento dos mais vulneráveis. E se não contarem com forte crescimento econômico promotor de elevação de renda individual e dos padrões de consumo das famílias, tendem a manter as desigualdades existentes ou até agravá-las. Hoje se sabe muito bem que arranjos mínimos de SS são ineficientes para transformar uma sociedade desigual (Korpi and Palme, 1998; Kerstenetzky 2012).

4 Segurança social: um direito humano fundamental para proteger a dignidade da pessoa humana

A partir dos anos 1940, o direito a SS passou a integrar a lista de medidas universalmente recomendadas como necessárias para proteger a dignidade e promover o livre desenvolvimento da pessoa humana³. A proteção social da dignidade da pessoa humana foi o fundamento moral da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (Habermas 2010).

Na mesma década, três outros documentos fundacionais prenunciavam os objetivos da SS. O primeiro é de 1941. Trata-se da “Carta do Atlântico”, assinada por Franklin Delano Roosevelt e por Winston Churchill (United Nations 1941). O sexto princípio da Carta estabelece que no mundo pós-guerra seria dever de todas as nações reconhecer o direito de todos os seres humanos de viver em liberdade do medo e da necessidade (Timmins 2017). A Declaração sustenta princípios que fundamentavam as esperanças no futuro e, dentre eles, está o princípio da segurança de renda, pela realização de melhores condições de trabalho e de segurança social. A

³ Ver Art. 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

Carta do Atlântico, destacou Sir William Beveridge (1942), entre outros objetivos fala em garantir para todos “melhores padrões trabalhistas, avanço econômico e segurança social”. É uma carta fundacional de um novo direito.

Um outro documento normativo, seminal e de importância histórica para a formação do conceito de segurança social foi o *Beveridge Report* ou *Social insurance and allied services Report*, de 1942. Não é um documento de direitos humanos. Mas é um ícone da implementação do direito a segurança social consagrado da Carta do Atlântico (Kaufmann 2012). É um plano de segurança social para ser implementado depois da guerra, para dar segurança ao povo britânico, e para que a luta pela democracia tenha um sentido inspirador: construir uma sociedade diferente. Um plano inspirador para muitos outros planos semelhantes. Embora seja um plano elaborado pelo e para o povo britânicos. Apesar de ter se baseado no plano da Nova Zelândia (Beveridge 1942) e em algumas políticas sociais da Inglaterra, nenhum outro documento nacional é melhor do que o Beveridge Report para simbolizar as esperanças generalizadas de um mundo diferente, mais seguro e mais justo (Thane 1996).

O Plano revisou e aprimorou o programa de seguro nacional de saúde e o plano de seguro desemprego iniciados há pouco mais de trinta anos antes. É um plano baseado em três pilares: o primeiro é do seguro social contributivo e universal, criado para garantir pagamentos em dinheiro diante de várias situações de risco social. O segundo pilar é o da segurança de renda para crianças. Estabeleceu um programa de segurança de renda para crianças com pais que tinham renda do trabalho, quanto para as de famílias sem renda de trabalho. O terceiro pilar é o da segurança de atenção médica. O plano criou um esquema de seguro saúde abrangente e para todos. Nos termos do Relatório, o plano deveria cobrir todos os tipos de tratamento médico e ser acessível a qualquer segurado e a seus dependentes.

Esse Relatório teve amplo apoio da sociedade britânica porque deu forma tangível à promessa de segurança social inscrita na Carta do

Atlântico. Além disso, é um plano estreitamente vinculado aos valores da democracia. Sir William Beveridge repetia insistentemente em seus discursos, entrevistas e textos uma frase de Oliver Cromwell, segundo a qual, os britânicos lutam melhor quando sabem pelo que lutam e quando amam o que sabem. Segundo ele, a Grã-Bretanha era uma nação com um instinto aguçado: ser uma democracia que “insiste nos problemas de reconstrução e em pensar neles o mais cedo possível” (Beveridge 1942). O plano de segurança social era parte do plano de reconstrução da democracia: o seu grande prêmio.

Igualmente decisivas são as Recomendações estabelecidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Especialmente a Recomendação 67 (ILO 1944) e a Recomendação 69, ambas de 1944 (ILO 1944a). A primeira (R67) reconhece a segurança de renda como um dos elementos essenciais da SS. Também afirma que tal segurança deve ser provida, primeiramente, por mecanismos obrigatórios de seguro social. De acordo com a orientação da ILO, a administração do seguro social deve ser integrada ao sistema geral de serviços de segurança social (27.1), mas deve ter um órgão especializado na gestão do seguro, que atue de modo associado com órgãos especializados na gestão de assistência social, de serviços médicos e de serviços que qualificam para o trabalho, sempre de modo coordenado para alcançar os objetivos comuns. Os custos da administração desse arranjo, e também dos benefícios, devem ser pagos pelos segurados, por empregadores e também por impostos cobrados de toda a sociedade (26.8). Assim poderá ter um custo compatível para segurados de menor renda, sem causar custos excessivos para o setor produtivo. Contudo, os acidentes e doenças de trabalho devem ser pagos exclusivamente pelos empregadores (26.5). Por fim, a recomendação complementa o arranjo de seguro social com o de assistência social ao prever que os casos não cobertos pelo seguro social devem ser cobertos por esquemas de assistência social, particularmente para proteger pessoas em situação de especial vulnerabilidade e dependência, como crianças e idosos. Toda a sociedade

deve assumir a responsabilidade de garantir alimentação saudável para crianças necessitadas, bem como ajudar famílias que necessitam de ajuda com a manutenção das crianças (28.1).

A segunda Recomendação (R69) reconhece que a disponibilidade de serviços de cuidados médicos é elemento essencial da segurança social. Hospitais e profissionais especializados na área da medicina e saúde devem estar disponíveis, nos termos das leis nacionais. Os custos dessas organizações e serviços podem ser cobertos por esquemas de pagamentos de contribuições a um seguro social, ou por impostos ou ainda por ambos, de acordo com o modelo adotado em cada lugar. O modo de prestação também pode variar. A (R69) admite os seguros saúde por meio dos quais os serviços são prestados por organizações privadas, desde que haja serviços públicos complementares em caráter de assistência social ou, alternativamente, os serviços públicos de saúde. Se o país adota o primeiro modelo, o custeio deve recair em contribuições dos segurados, de empregadores e ser complementado por subsídios do Estado. Se o segundo modelo é adotado, então os serviços devem ser acessíveis a todos. Nesse caso, o custeio pode ser feito por meio de fundos especiais com contribuições progressivas especiais para mantê-los, ou por meio de impostos gerais.

Ademais desses documentos de vital importância para uma definição atual da segurança social, é preciso mencionar a Convenção n. 102 da OIT, que estabelece patamares internacionais básicos para a organização dos sistemas de segurança social de cada Estado signatário dessa Organização Internacional.

A Convenção n. 102 foi aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, no ano de 1952 e entrou em vigor no plano internacional em 27 de abril de 1955. É um texto com disposições sobre o significado mínimo de SS. Ademais disso, vai a detalhes quanto a prestações que os Estados signatários se comprometem a implementar. Mais, tais detalhes permitem ver o âmbito

de proteção (mínimo) desse direito humano. A parte II da C102 estabelece prestações de serviços médicos de caráter preventivo ou curativo às pessoas amparadas quando seu estado de saúde assim o exigir (Art. 7º). As demais partes tratam de pagamentos de benefícios. Na parte III, o pagamento de seguro-saúde às pessoas com incapacidade para o trabalho, decorrentes de um estado mórbido que acarrete a suspensão de ganhos; na parte IV, o pagamento de seguro para a situação de desemprego; na parte V, pensões para a idade avançada; na parte VI, o seguro por acidente de trabalho e doenças profissionais; na parte VII, auxílios de família àqueles que forem responsáveis pela manutenção de crianças; na parte VIII, seguro para a situação de maternidade; na parte IX, a pensão por impedimento para o trabalho; na parte X, a pensão para sobreviventes, em caso de morte do segurado. Na Parte XII, há a importante regra geral de não discriminação e de tratamento igualitário para os residentes estrangeiros.

O texto da C102 é o documento internacional que oferece a mais detalhada descrição do escopo da segurança social. Contudo, nota-se (Tabela 1), que penas um terço dos países membros da OIT assinaram esse compromisso. Nota-se também que o processo de adesão foi bastante lento (média de 8 adesões por década) e marcado por muitas ressalvas, o que fez com que todos os países assumissem compromissos de implementação parcial. E quando se observa a Tabela 2, nota-se que são os países europeus os que mais se identificaram com seu conteúdo, seguidos por países latino-americanos e africanos. Já os países da América do Norte, da Oceania, da Ásia e do Oriente Médio, revelaram baixíssimo ou nenhum interesse em adotar esses compromissos internacionais com a segurança social.

Tabela 1 – OIT. Convenção n.102, 1952. Padrões Mínimos de Segurança Social

Décadas	Ratificação	Países
1955-1959	9	Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Israel, Itália, Noruega, Suécia, Reino Unido
1960-1969	10	Áustria, Islândia, Irlanda, Luxemburgo, Mauritânia, México, Holanda, Níger, Peru, Senegal
1970-1979	9	Barbados, Bolívia, Costa, Rica, Equador, França Japão, Líbia, Suíça, Turquia
1980-1989	3	Congo, Espanha, Venezuela
1990-1999	8	Bósnia e Herzegovina, Croácia, Chipre, República Tcheca, Macedônia do Norte, Eslováquia, Eslovênia
2000-2009	7	Albânia, Brasil, Bulgária, Montenegro, Polônia, Romênia, Sérvia
2010-2019	9	Argentina, Chade, Dominicana, República de Honduras, Jordânia, São Vicente e Granadinas, Togo, Ucrânia, Uruguai
2020	3	Benin, Marrocos, Rússia
Ratificado	58	31%
Ratificado parcialmente	58	100%
Não ratificado	129	68,9%
Membros da OIT	187	100%

Fonte: OIT. NORMLEX Information System on International Labour Standards, disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001::NO:::>, acesso em 23.09.2019. Elaborado por: CL Strapazzon, 23.9.2019

Tabela 2 – OIT. Convenção n.102, 1952. Padrões Mínimos de Segurança Social

Continente	Países	%
Europa	32	55,1
América Latina	13	22,4
África	9	15,5
Oriente médio	2	3,4
Ásia	2	3,4
América do Norte	0	0
Ratificado	58	31%
Não ratificado	129	68,9%
Membros OIT	187	100%

Source: OIT. NORMLEX Information System on International Labour Standards, disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001::NO:::>, acesso em 23.09.2019. Elaborado por: CL Strapazzon, 23.9.2019

Dezoito anos depois da Declaração Universal, e após a publicação da C102, a ONU aprovou a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que entraria em vigor em 1976. Essa Convenção tem força obrigatória para os Estados signatários. Nela está o importante Art. 9º., com a seguinte redação: “Os Estados Partes da presente Convenção reconhecem o direito de toda pessoa à segurança social, inclusive ao seguro social”. Diferente das anteriores, esta Convenção reconhece, explicitamente, que a SS é um direito humano e que não se confunde com o seguro social, que é parte dela.

É particularmente importante notar, porém, que as Convenções de direitos humanos costumam ser escritas em inglês e podem ser mal traduzidas para outras línguas, inclusive para a legislação doméstica. E quando isso ocorre, o esforço das Nações Unidas para explicitar a natureza de um princípio ou valor, como o da SS pode ficar comprometida. A área da SS é particularmente sensível a esse tipo de problema. Esping-Andersen (1999) já advertiu que a pesquisa do estado de bem-estar é frequentemente culpada pelas suas confusões conceituais. Fala-se de estados de bem-estar, de regimes de bem-estar, de política social como se o significado fosse o mesmo. Não seria exagero dizer que a SS é outro termo frequentemente confundido com os anteriores. Neste campo, há muitos termos semelhantes que, na realidade, tem significados bastante diferentes. E países sem tradição de WE e de SS, podem cometer equívocos sérios nas traduções e dificultar a realização desse direito humano.

Um bom exemplo é o caso do Brasil. O Decreto Presidencial n. 591, 06.07.1992 tem um erro grave de tradução do Art. 9º do PIDESC. A versão oficial simplesmente se equivoca na tradução do direito humano a “segurança social”, direito que, paradoxalmente, os Estados signatários têm a obrigação de reconhecer. O termo escolhido para substituir o vocábulo em inglês “social security” do Art. 9º. foi “previdência social”. Em português brasileiro, porém, esse termo refere-se ao “seguro social”. O mesmo erro já

havia sido cometido noutra Decreto Presidencial (nº 99.710, de 21.11.1990, Art. 26, 1) que traduziu a Declaração Universal dos Direitos da Criança.

5 **Segurança social: um direito humano fundamental para o desenvolvimento sustentável**

Algumas Convenções internacionais⁴ mais recentes confirmaram a filosofia da segurança social consagrada na Carta do Atlântico, no Relatório Beveridge, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção dos direitos económicos, sociais e culturais e nas Recomendações e Convenções da OIT. A partir dos anos 1980, a SS deixou de ser apenas direito individual a bens e serviços (renda, saúde e assistência) destinados a proteger a dignidade da pessoa e a fornecem condições para o bem-estar básico. A SS passou a ser identificada também como meio de promover o desenvolvimento (económico e humano) e de formar comunidades resilientes⁵.

O consenso obtido em três recentes conferências internacionais do Trabalho (2001, 2011 e 2012) resultou na Recomendação 202 da OIT, que introduziu um novo conceito: o de *piso mínimo de proteção social* (PMPS/SPFR). Esse é um conceito que oferece um novo modo de realizar o direito humano a segurança social como direito a um adequado padrão de vida.

O ideal dos *pisos mínimos de proteção social* surgiu de uma ampla coalizão de interesses internacionais de 189 países. Foi elaborado para reafirmar que a segurança social tem natureza jurídica da direito humano, relembrar que a SS é uma necessidade do desenvolvimento económico e social, instrumento importante para prevenir e reduzir a pobreza, desigualdade, exclusão social, promover oportunidades igualitárias, igualdade racial e de género, além de ser decisiva para induzir a transição do trabalho informal para o trabalho formal. Para lembrar também que a SS é uma forma de investimento em

⁴ Ver o Comentário Geral n. 19 (2008), sobre o Art. 9o, relativo à Segurança Social (Riedel 2007)

⁵ Ver a Recomendação 212, da OIT e o acordo de 2015, “The Future We Want”, sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

peças, que as empodera para que possam mudar de posições num mercado incerto, que agem como estabilizadores de expectativas, e que estimulem a demanda agregada em tempos de crise, ajudando a construir, assim, uma economia mais sustentável.

Segundo esse entendimento, que floresceu no contexto da grande depressão de 2008, todas as nações podem ter pisos mínimos universais de segurança social, dado que pisos mínimos podem ser introduzidos, complementados ou mantidos em qualquer lugar, de acordo com as circunstâncias de cada nação.

A SS vista como *PMPS* requer, pelo menos, quatro garantias básicas:

(a) cuidados essenciais de saúde, e especial para a maternidade; (b) segurança de renda mínima: b.1. para crianças, com um patamar mínimo válido em todo o território nacional, que garanta o acesso a nutrição, educação e a outros cuidados essenciais; b.2. para pessoas em idade ativa, mas que estão impossibilitadas de obter renda suficiente por causa de doença, desemprego, maternidade ou deficiência; b.3. para pessoas idosas.

Assim, em harmonia com a tradição da SS, a abordagem dos *PMPS* deixa claro que contextos de baixo crescimento econômico, de desemprego estrutural, de elevação da desigualdade reclamam um olhar inteligente e multidimensional para implementação da SS. De um lado, para aceitá-la como direito humano e como mecanismo de proteção da dignidade da pessoa humana; de outro, para compreender que a SS pode ser implementada mesmo nesses contextos mais adversos, com uso do máximo dos recursos disponíveis e ser, assim, uma importante aliada na retomada do desenvolvimento. E quais seriam os patamares mínimos de proteção social? Para serem consistentes e revisáveis ao longo do tempo, devem resultar de um acordo democrático que envolva trabalhadores, empregadores e Estado. A recomendação atual da OIT não é para imitar ou reproduzir modelos passados. É para usar a experiência e implementar o modelo mais abrangente, flexível e adequado ao contexto atual.

Mais recentemente (Set 2015), no âmbito das Nações Unidas, e em razão do encontro da Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável ocorrido em New York, outro documento ligado ao tema do desenvolvimento posicionou a SS no centro dos temas fundamentais até 2030. São os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável – ODS, com 169 metas. Desses, merecem destaques os objetivos 1, 2, 3, 6 e 8, que se referem a: (a) erradicação da pobreza, (b) erradicação da fome, (c) proteção da saúde, (d) gestão da água e do saneamento básico, (e) trabalho decente.

Muito embora a grande tradição da SS seja de estabelecê-la como direito humano e fundamental, atualmente, já não se pode restringi-la simplesmente à condição de direito. Também seria reducionista defini-la como política social do *WE*, que a vê como um mecanismo distributivo de renda e de serviços de saúde e de acolhimento via assistência social. Sem perder a conexão com essa tradição, a SS é, atualmente, um arranjo fundamental para o desenvolvimento social sustentável.

Sabe-se que os mecanismos de SS públicos e privados favorecem a formação de comunidades resilientes porque movimentam recursos, trabalho e pesquisa, e porque promovem coesão social, dado que as bases de seu financiamento envolvem toda sociedade.

O escopo específico desse direito e seu significado completo ainda é um tanto controverso. Afinal, quais são as situações que devem ser protegidas pelo mecanismo social de segurança de renda, serviços de saúde e inclusão? Esta pergunta ainda não tem uma resposta única. O entendimento atual é de que cada sociedade pode e deve desenvolver seu próprio regime de segurança social, além de criar seu próprio modelo de integração e proteção, envolvendo agentes estatais, familiares e de mercado. O que está fora de qualquer dúvida razoável é sua natureza de direito humano e, portanto, exequível em qualquer contexto; como direito humano, também é firmemente considerado como um direito à segurança de renda e aos cuidados de saúde, pois esses direitos correspondem ao seu conteúdo mínimo. Reconhecê-lo como um

importante aliado das políticas públicas, em especial as de *WE* e as da Agenda de desenvolvimento sustentável que precisam ser implementadas até 2030 é também algo esperado nos dias de hoje.

A filosofia da SS requer o direito universal de cada pessoa humana a segurança social. E que seja implementada mediante políticas sociais; e que seja útil na promoção do desenvolvimento humano e sustentável em suas múltiplas dimensões. Assim, a SS deve cumprir um papel de proteção da igualdade básica, mas também é instrumento para ampliar as capacidades (Alkyre 2005) individuais, a coesão social e a resiliência das comunidades humanas. Por tudo isso é que a SS é uma rede de direitos, instituições e políticas públicas voltadas, prioritariamente, para institucionalizar a segurança de renda, cuidados médicos e inclusão para os que estão em situação social mais vulnerável, e também para promover liberdades e desenvolvimento sustentável.

Referências

Alkire S (2005) Why the capability approach? *Journal of human development*, 6(1), 115-135.

Barr N (1992) Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation. *Journal of Economic literature*, 30(2), 741-803.

Beveridge W (1942) *The pillars of security and other war times essays and address*. Georg Allen. London. Retrieved August 12, 2019, from <https://bit.ly/2m2iCEg>

Bernanke BS (2013). A century of US central banking: Goals, frameworks, accountability. *Journal of Economic Perspectives*, 27(4), 3-16.

Esping-Andersen G (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.

Habermas J (2010) The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. *Metaphilosophy*, 41: 464-480. doi:10.1111/j.1467-9973.2010.01648.

ILO (1944) Income Security Recommendation n. 67, 1944 Retrieved September 5, 2019, from <https://bit.ly/2m8xpNy>

ILO (1944) Medical Care Recommendation n. 69, 1944 Retrieved September 5, 2019, from <https://bit.ly/2kN3E4Z>

Kaufmann FX (2012) European foundations of the welfare state (trans: Wilson JV). Berghahn books. New York

Kerstenetzky C (2012). O estado do bem-estar social na era da razão. Elsevier São Paulo, Brasil

Korpi W, Palme J (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American sociological review*, 661-687.

Lundberg U, Åmark K (2001) Social rights and social security: The Swedish welfare state, 1900-2000. *Scandinavian journal of history*, 26(3), 157-176.

Marshall TH (1997) Ciudadanía y clase social. Trans. Casado, MT, Miranda FJ N. *Reis* (79) 297-344.

Myrdal G (1960) Beyond the welfare state: economic planning and its international implications (reprint, New York: Bantam Books, 1967)

Reisman D (2001). Richard Titmuss: Welfare and Society: Welfare and Society. Springer

Riedel EH (Ed.) (2006) Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR-Some Challenges (Vol. 26). Springer Science & Business Media.

Strapazzon CL, Tramontina, R (2016). Constitutional social rights without a social security philosophy. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, 10(35), 227-251

- Timmins N (2001) *The five giants: a biography of the welfare state*. HarperCollins.
- Townsend P (ed) (2009) *Building decent societies: rethinking the role of social security in development*. Springer
- Titmuss RM (1965). The role of redistribution in social policy. *Soc. Sec. Bull.*, 28, 14
- Thane P (1996). *The foundations of the welfare state*. Routledge. New York
- United Nations (1941). Atlantic Charter. In. UN Yearbook 1946-1947. Retrieved September 2, 2019, from <https://bit.ly/2m6BjqA>

ODS 10: SEGURO DE RENDA, REFORMA DA PREVIDÊNCIA E DESIGUALDADE NO BRASIL¹

Eduardo Rocha Dias²

1 Introdução

A partir do objetivo 10, da Agenda 2030 das Nações Unidas, pretende-se examinar, neste estudo, previsões da reforma da previdência social, encaminhada por meio da PEC 6, de 2019, e de que forma concorrem ou não para a busca da redução de desigualdades no Brasil. Referido objetivo traz, como uma de suas metas, alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional (meta 10.1) e alcançar maior igualdade por meio de políticas de proteção social, dentre outras (meta 10.4). Isso implica considerar os grupos mais vulneráveis bem como a proteção social, em especial o seguro social, como meio de redução de desigualdades.

Não que a garantia de renda seja a única forma de garantir redução da pobreza. Com efeito, a renda não pode ser considerada o único indicador de desigualdade. Há que mencionar que a falta de cuidados adequados, quer pela família, quer pelo Estado, e a falta de uma rede de relações na sociedade, são fatores também relevantes para a exclusão. A pobreza, portanto, é multidimensional. A abordagem das capacidades, na obra de Amartya Sen

¹ A primeira versão deste trabalho foi discutida no Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNOESC, em 27 e 28 de junho de 2019, em Chapecó, SC, Brasil. O seminário contou com apoio institucional da CAPES, programa PAEP.

² Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Procurador Federal. E-mail: eduardordias@hotmail.com

(2011, p. 265) e de Martha Nussbaum (2013, p. 84), por exemplo, já destaca bem que a renda não pode ser o único fator a ser considerado para se ter uma vida boa e uma sociedade mais justa.

A previdência, porém, tem como meta precípua garantir rendimentos para situações de perda de meios ou de aumento de encargos, decorrentes de contingências sociais. Trata-se de técnica que se baseia em uma resposta coletiva e solidária (LOUREIRO, 2014, p. 47-48) a um conjunto de necessidades socialmente reconhecidas por meio oferecimento de um conjunto de prestações. E pretende-se examinar como a PEC 6/2019 pode afetar o cumprimento de tal objetivo.

Por razões de corte metodológico, serão examinadas as disposições da PEC 6/2019 que afetam os trabalhadores em geral, regidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e os beneficiários do benefício de prestação continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Não serão tratadas as normas referentes aos servidores públicos regidos por regimes próprios de previdência social. Isso por serem os primeiros mais numerosos, alcançando 51.138.581 de contribuintes para o RGPS em 2017 (BRASIL, 2019, p. 6), ao passo que existem apenas 7.734.652 de servidores estatutários e militares. Também em virtude de serem os servidores públicos os trabalhadores com maior rendimento médio habitual do trabalho, conforme dados do IBGE (BRASIL, 2018, p. 23), o que em princípio os coloca em situação de menor vulnerabilidade.

A necessidade de uma reforma previdenciária também é fonte de controvérsias. No entanto, considerando dados de auditoria realizada pelo TCU nas contas da seguridade social, no período de 2007 a 2016, analisados por Strapazon (2017, p. 808), é possível afirmar que há um desequilíbrio financeiro no Orçamento da Seguridade Social, provocado em especial pelas contas da previdência. No período examinado, os gastos com saúde e assistência social permaneceram estáveis ao passo que os dispêndios foram maiores no RGPS, no regime próprio dos servidores federais e nos

encargos previdenciários da União (EPU). No período referido, as receitas previdenciárias cresceram 43%, e as despesas, 47%. E a necessidade de financiamento aumentou 54%. Em 2016 isso representou R\$ 227 bilhões. Desse total, 65,9% se refere ao RGPS, 18,9% ao RPPS de servidores civis da União e 15,01% ao sistema de proteção social dos militares.

Isso não significa que uma reforma da previdência deva considerar apenas aspectos financeiros ou, sob outra perspectiva, de sustentabilidade. É uma dimensão importante, sem dúvida. Mas há que considerar também a eficiência do sistema e a sua equidade, em especial no tocante ao cumprimento de metas de diminuição da desigualdade e de aumento a renda dos menos favorecidos.

Para esse fim, o presente estudo analisará dados sobre desigualdade e cobertura previdenciária obtidos no estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) Melhores Aposentadorias, Melhores Trabalhos – em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013), antes do atual cenário de crise, comparando-os com pesquisa mais recente do IBGE, decorrente da PNAD Contínua, de 2018, e que se encontra na Síntese de Indicadores Sociais. Serão discutidas também previsões trazidas pela PEC 6/2019 e a partir de uma análise crítica se tentará apontar se contribuem ou não para o atingimento das metas acima indicadas. É, portanto, um estudo descritivo e crítico, de base bibliográfica e documental. Por fim, se destaca que se examinará a versão da PEC 6/2019 aprovada pela Câmara dos Deputados em dois turnos de votação em agosto de 2019 a partir da proposta do Relator, Deputado Samuel Moreira. Serão feitas, porém, algumas referências a previsões da versão original, mas que foram abandonadas no texto mais recente acima referido.

2 Um retrato da desigualdade e da informalidade

O estudo do BID acima indicado, de 2013, apontou, a despeito da diversidade social e econômica entre os países latino-americanos, a

necessidade de ampliar a cobertura de seus sistemas previdenciários, diminuindo a informalidade, e de buscar medidas que permitam integrar crescimento econômico e investimentos em saúde, educação e infraestrutura com a garantia de uma renda suficiente na inatividade e de redução da pobreza. Também destacou que não se pode tratar separadamente o sistema previdenciário e o mundo do trabalho, considerando que um “bom desenho do sistema previdenciário poderia incentivar a economia doméstica, bem como a formalidade e a produtividade da força de trabalho” (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 16).

Em relação ao Brasil, apontou que prestações destinadas a idosos vinham contribuindo para diminuição da pobreza (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 10-11). A renda decorrente do pagamento de aposentadorias fez com que a porcentagem de pobres entre aqueles que as recebem (pessoas com sessenta e cinco anos ou mais), no Brasil, seja menor (3,5%) que a porcentagem de pobres do conjunto da população (18,2%). O estudo considerou como pobres aqueles que vivem com menos de US\$2,5 por dia, considerando a paridade de poder aquisitivo (PPA). E por aposentadorias considerou não apenas os benefícios previdenciários específicos que têm esse nome mas também o benefício de prestação continuada (BPC).

No Brasil, constatou-se que por volta de 86% dos idosos com mais de sessenta e cinco anos eram cobertos por algum benefício, sendo que por volta de 50% contribuíram para tal (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 36-37). Ou seja, por volta de 36% dos idosos recebiam benefícios não contributivos, sejam aposentadorias rurais, no valor de um salário mínimo, beneficiando seis milhões de pessoas, a partir dos sessenta anos (homens) e cinquenta e cinco anos (mulheres), seja o benefício de prestação continuada, também no valor de um salário mínimo, que beneficiava 1,7 milhões de idosos (de sessenta e cinco anos e mais) e 1,9 milhões de pessoas com deficiência, conforme dados de 2012.

O estudo preocupava-se já com a viabilidade fiscal de longo prazo da manutenção de benefícios não contributivos, principalmente considerando a perspectiva de aumento da população idosa (com mais de sessenta e cinco anos), no Brasil, que passaria de 13 milhões, em 2012, para 51 milhões em 2050. Estima-se que nessa mesma data haja entre 15 e 22 milhões de idosos que não tenham contribuído para obter uma aposentadoria. Isso trará consequências fiscais, pois o custo com a manutenção de tais idosos recairá sobre as famílias e sobre o Estado, quer dizer, sobre a toda a sociedade, pois haverá de se buscar fontes de financiamento para custear benefícios não contributivos. Também impactará na própria qualidade de vida dos idosos, pois muitos terão que continuar trabalhando para sobreviver.

O nível de generosidade e de acessibilidade a tais prestações não contributivas pode afetar negativamente o mercado de trabalho, impelindo para a informalidade trabalhadores que poderiam, de outro modo, contribuir, mas que se fiam na possibilidade de obtenção de um benefício não contributivo, principalmente se este tem um valor equivalente ao de benefícios contributivos (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 66), alcançando beneficiários que têm uma idade também assemelhada. Interessante que a versão original da PEC 6/2019, no tocante ao BPC, adotou previsões visando torná-lo menos atrativo face à aposentadoria, pela redução do valor pago a idosos que tivessem entre 60 e 70 anos. Essa previsão foi afastada pela Câmara dos Deputados na versão do Relator, Deputado Samuel Moreira.

Em 2018, o IBGE apontou, na Síntese de Indicadores Sociais, que para os residentes em domicílios com rendimentos de até US\$ 5,5 PPC (limite de renda utilizado), com 60 ou mais anos de idade, a proporção de pobres é menor do que a de outros grupos etários (7,6% em 2016 e 8,1% em 2017) contra, por exemplo, aqueles com 0 a 14 anos de idade (42,9% em 2016 e 43,4% em 2017) ou aqueles com entre 15 e 29 anos de idade (29,1% em 2016 e 30,1% em 2017). Houve um aumento da pobreza, mas os idosos, com 60 ou mais anos são menos pobres que os integrantes

de outras faixas etárias, o que vai ao encontro do que fora apontado pelo estudo do BID de 2013.

A informalidade e a insuficiente cobertura mostravam-se e ainda se mostram como problemas efetivos a serem enfrentados. O estudo do BID definiu trabalho formal como aquele em que há registro e contribuição para a previdência, independentemente da categoria de trabalhador e do tamanho da empresa para a qual presta serviço. Emprego informal é aquele de assalariados ou não assalariados que não contribuem para a previdência (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 64). Estimava-se que por volta de 40% dos trabalhadores brasileiros não contribuíssem (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 45). Também se verificou que a informalidade é maior dentre os assalariados de baixa renda, entre aqueles que trabalham para micro e pequenas empresas e entre os que trabalham por conta própria (autônomos). Também as mulheres são mais afetadas, pois acabam se afastando do mercado de trabalho por razões ligadas à maternidade e ao cuidado com parentes idosos (BOSCH, MELGUIZO e PAGÉS, 2013, p. 50-51)

O conceito de informalidade adotado na Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, de 2018, é o mesmo utilizado por ocasião da 17ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho - CIET, em 2003, na qual a OIT divulgou novas diretrizes sobre a economia informal. Esse conceito passou a abranger tanto o conceito de setor informal como o de trabalho informal. O primeiro é considerado sob a perspectiva de uma unidade de produção. Já o trabalho informal está associado à mão de obra ocupada, ao trabalho precário e à falta de acesso a algum tipo de proteção social (BRASIL, 2018, p. 41). O trabalho informal, tal como definido acima, alcançou 37,3 milhões de pessoas, em 2017, representando 40,8% da população ocupada. Este contingente é superior em 1,2 milhão ao observado em 2014, quando representava 39,1% da força de trabalho ocupada.

Em termos regionais, a maior informalidade do mercado de trabalho se encontra no Norte e no Nordeste. Em 2017, a proporção de trabalhadores em ocupações informais alcançou 59,5% na Região Norte e 56,2% na Região Nordeste. Por outro lado, as Regiões Sudeste e Sul, apresentaram proporções de, respectivamente, 33,8% e 29,1%.

O Pará (64,2%), na Região Norte, e o Maranhão (66,2%), no Nordeste, foram as unidades federativas que apresentaram, em 2017, as maiores proporções de trabalhadores em empregos informais. Por outro lado, Santa Catarina (23,3%) e Rio Grande do Sul (29,8%) registraram as menores proporções. O Amazonas foi o Estado onde havia a maior desvantagem para pessoas pretas ou pardas em termos de ocupação em trabalhos informais, com 62,9%. Percentual bem acima da proporção de pessoas ocupadas de cor branca em trabalhos informais, que foi de 48,7%, em 2017. Quanto ao gênero, a proporção de homens e mulheres em trabalhos formais e informais é semelhante, embora registre pesos distintos quando se analisam as diferentes categorias de trabalho informal. Enquanto os homens apresentam maior participação de empregados sem carteira e em trabalhadores por conta própria, as mulheres são superiores em atividades de auxílio na família e no trabalho doméstico sem carteira.

Na análise por grupo de atividade econômica, observa-se que as atividades que mais concentraram trabalhadores informais foram os serviços domésticos (70,1%) e a Agropecuária (68,5%), no ano de 2017, mais de 2/3 do pessoal ocupado em cada setor. Nos serviços domésticos houve um aumento do número de trabalhadores, diferentemente da agropecuária, onde tem havido uma redução. Por outro lado, em decorrência da piora recente no mercado de trabalho, todas as outras atividades sofreram elevação na proporção de trabalhadores informais nos três últimos anos, com destaque para construção (4,7 pontos percentuais), indústria (4,4 pontos percentuais) e demais serviços (4,2 pontos percentuais), o que reverte uma tendência de queda que vinha sendo observada desde 2012.

O recorte adicional por sexo nas atividades econômicas revela que a participação das mulheres no trabalho informal é superior à dos homens para a maior parte dos grupos de atividade econômica. Já o recorte por cor ou raça indica que há maior participação da população preta ou parda em trabalhos informais (46,9%) quando comparada com os trabalhadores brancos (33,7%).

Quanto à renda, no Brasil, em relação à medida de US\$ 5,50 PPC diários, 26,5% da população, ou quase 55 milhões de pessoas, viviam com rendimento inferior a esta linha em 2017 (cerca de R\$ 406,00 mensais), diante de 25,7% da população em 2016. A maior parte dessas pessoas (mais de 25 milhões) estava na Região Nordeste, enquanto na Região Centro-Oeste havia menos de 3 milhões de pessoas. O Nordeste era também a região com maior percentual de sua população com renda inferior a esta linha, 44,8%, ao passo que esta proporção era de 12,8% no Sul. Na Região Sudeste, por sua vez, houve aumento de 1,3 pontos percentuais, passando de 16,1% para 17,4% da população (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2018, p. 57). Um dos grupos vulneráveis são pessoas que moram em domicílios formados por arranjos cujo responsável é mulher sem cônjuge com filhos de até 14 anos de idade (56,9%), e se o responsável desse tipo de domicílio (monoparental com filhos) é mulher preta ou parda, a incidência de pobreza sobe ainda mais, a 64,4%. Da mesma forma, a pobreza atinge mais as crianças e adolescentes de até 14 anos de idade (43,4%) e a homens e mulheres pretos ou pardos população (BRASIL, 2018, p. 60). Os idosos são menos vulneráveis proporcionalmente, portanto, conforme já visto.

3 A PEC 6/2019

Nesse cenário, tem-se a PEC 6/2019. Em sua versão original, pretendia efetuar profunda reforma do sistema previdenciário, desconstitucionalizando muitas de suas regras, que passariam a ser definidas em lei complementar, prevendo um regime alternativo de financiamento por capitalização, além de

mecanismos que ampliavam o tempo de contribuição e a idade, dificultando o acesso a benefícios. Havia também proposta de modificação das regras para acesso ao BPC, garantindo um salário mínimo de benefício mensal apenas a partir dos 70 anos de idade, e não mais 65, e à aposentadoria rural, em que se passaria a exigir contribuição. Previa-se também mecanismo de ampliação da idade e do tempo de contribuição quando houvesse aumento na expectativa de sobrevida (gatilho etário), gerando incerteza quanto ao momento de concessão do benefício e transferindo à pessoa o risco demográfico respectivo.

A desconstitucionalização foi abandonada na versão do Relator, aprovada em julho de 2019. Mantiveram-se regras no texto do art. 201 da Constituição e também no art. 20 da PEC 6/2019. Eliminou-se o gatilho etário e também a previsão de contribuição do segurado especial.

As regras de aposentadoria passaram a ser:

“§ 7º
.....

I - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta e dois anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;

II - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em cinco anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar”.

O *caput* do art. 19 da PEC 6/2019 prevê que, até que seja editada a lei que disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201:

“o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, sessenta

e cinco anos de idade, se homem, quinze anos de tempo de contribuição, se mulher, e vinte anos de tempo de contribuição, se homem.

Já os que ingressarem no Regime Geral antes da entrada em vigor da emenda, seguirão a regra do art. 18 da PEC 6/2019:

Art. 18. O segurado de que trata o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sessenta anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem; e

II - quinze anos de contribuição, para ambos os sexos.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a idade de sessenta anos da mulher, prevista no inciso I do *caput*, será acrescida em seis meses a cada ano, até atingir sessenta e dois anos de idade.

§ 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo corresponderá ao valor apurado na forma da lei.

Quanto ao BPC, a PEC 6/2019, originariamente, alterava o inciso V do art. 203 da Constituição, restringindo seu alcance à pessoa com deficiência. E acrescentava um inciso VI com a seguinte redação, dirigida aos idosos: “garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com **setenta anos de idade ou mais** que comprove estar em **condição de miserabilidade, que poderá ter valor inferior, variável de forma física, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos**, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares de que tratam os art. 42 e art. 142, **conforme dispuser a lei**”. .

Essas duas modificações não foram mantidas na versão do Relator, prevalecendo a redação atual. O texto da Comissão passou a prever, na

redação proposta para o parágrafo único do art. 203, que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo, admitida a adoção de critérios de vulnerabilidade social, nos termos da lei”.

Também foi excluída a previsão de contribuição do segurado especial, ou agricultor em regime de economia familiar.

O gatilho etário, ou previsão de aumento da idade para aposentadoria quando houvesse aumento da expectativa de sobrevida, também foi excluído da versão da Comissão.

No cálculo do valor do benefício, o *caput* do art. 26 da PEC prevê que, até:

“que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a cem por cento do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência”.

Ou seja, não mais se prevê que se considerarão os 80% maiores salários de contribuição, descartando os 20% menores. A nova regra levará a um valor menor para a média.

O valor da aposentadoria será de 60% da média aritmética definida na forma prevista no art. 26, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição. Somente se aposentará com 100% da média quem contribuir por no mínimo 40 anos. Admitiu-se a exclusão da média das “contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade”, conforme

previsto no § 6º do art. 26 da PEC 6/2019, o que permite mitigar a redução do valor do benefício decorrente da regra.

Quanto à pensão por morte, o art. 23 da PEC /2019 passou a prever que ela será equivalente a “uma cota familiar de cinquenta por cento do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teriam direito se fossem aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento”. Essas cotas por dependente “cessarão com a perda desta qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de cem por cento da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco”.

No caso de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte será equivalente a cem por cento da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teriam direito se fossem aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, e a uma cota familiar de cinquenta por cento acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento, para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Sobre inclusão de novos trabalhadores e redução da informalidade, pode-se destacar a previsão do § 12 do art. 201, semelhante à redação atual, de que cabe à lei prever sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda. Quanto à comprovação de atividade rural, o § 1º do art. 25 da PEC 6/2019 prevê que a utilização do cadastro previsto no art. 38-A da Lei 8.213/1991, com a redação da Lei 13.846/2019, se fará apenas a partir da data em que ele atingir no mínimo 50% dos trabalhadores de que trata o §

8º do art. 195 da Constituição, e não a partir de 1º de janeiro de 2023, como está previsto na lei atualmente. Referido cadastro se constitui na forma de prova do exercício da atividade rural mas não será exigido até que se alcance o número mínimo de trabalhadores rurais mencionado acima.

4 Entre a sustentabilidade financeira e a redução das desigualdades

Cumprir examinar se referidas regras podem ou não contribuir para uma maior formalização da mão de obra e aumento da sustentabilidade do sistema e também garantir renda no futuro sobretudo na velhice e ampliar a formalização, em especial de grupos mais vulneráveis, como trabalhadores de baixa renda e mulheres.

Daí a necessidade, a partir das metas de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas e da necessidade de garantir segurança de renda por meio da previdência social, e também da consideração da Convenção 102 da OIT, analisar os possíveis impactos da reforma da previdência sobre referidos grupos vulneráveis e sobre a formalização do mercado de trabalho.

Felizmente, houve exclusão da possibilidade de instituição de um regime de capitalização. Há estudos que apontam que reformas privatizantes, que entreguem a entidades privadas a administração de recursos destinados ao pagamento de benefícios, não conseguem reverter, por si sós, o nível de informalidade (CLARAMUNT, 2004, p. 28). Pode mesmo vir a aumentá-la, pois se instala uma seleção adversa, por aversão ao risco, que exclui do sistema privado trabalhadores de menor renda e mulheres, que tendem a ter uma maior rotatividade no mercado de trabalho e que assim dificilmente se tornam elegíveis para algum benefício (DIAS e MACEDO, 2012, p. 130). A preocupação com a formalização consta também da agenda da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2007), assegurando trabalho decente a todos. Como visto nos dados da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, a

informalidade no Brasil é elevada e aumentou com a recente crise econômica e com a piora no mercado de trabalho. É desigual, afetando mais mulheres, que homens, mais negros e pardos que brancos e mas o Norte e o Nordeste que o Sul e o Sudeste.

A OIT, em estudo de 2018 (ILO, 2018), apontou que, entre 1981 e 2014, 30 países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas obrigatórios de aposentadorias.

Na América Latina, em especial, merece referência a reforma chilena, pioneira, empreendida em 1981, e as alterações estruturais, promovidas com o incentivo de organismos financeiros internacionais³, efetuadas ao longo da década de 1990 na previdência de vários países⁴. Seu foco era obter o equilíbrio das contas públicas no financiamento dos sistemas previdenciários.

Desses 30 países, 18 reverteram a privatização, em especial na América Latina e no Leste da Europa⁵. A tendência atual parece ser de reversão do processo de privatização dos sistemas de previdência e de ampliação da intervenção estatal com o fim de aprofundar exigências de direitos humanos e de direitos fundamentais referentes à previdência social (ORTIZ, 2015, p. 39-40). O estudo da OIT é contundente ao afirmar que o experimento de

³ É famoso o documento do Banco Mundial, de 1994, denominado *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*.

⁴ Sobre o tema, examinar CLARAMUNT (2004, p. 25 e ss.), ESPING-ANDERSEN (2003, p. 16 e ss.) e MESA-LAGO (2003, p. 229-231). Adotando um regime privado, baseado na capitalização individual, em substituição aos regimes públicos anteriormente existentes, têm-se as reformas feitas na Bolívia e no México, em 1997, em El Salvador, em 1998, e na Nicarágua, em 2001. Em tais países, houve uma transição gradual do regime público para o privado, extinguindo-se (ou prevenendo-se a extinção) do primeiro. Outros países adotaram o regime privado de forma paralela e concorrencial com o público, como foi o caso do Peru, em 1993, e da Colômbia, em 1994. Os dois regimes, nesse caso, competem entre si. Por fim, há reformas que se podem denominar de mistas, em que se mantém o regime público, ao qual cabe conceder benefícios básicos, e um regime privado e complementar. É o caso das reformas ocorridas na Argentina, em 1994, no Uruguai, em 1996, na Costa Rica, em 2001, e no Brasil. Na Argentina, destaque-se, a partir de dezembro de 2008, em decorrência da Lei 26.425/2008, voltou-se a adotar um único regime previdenciário público, estatizando-se o sistema privado de contas individuais anteriormente existente.

⁵ Foram eles a República Bolivariana da Venezuela, em 2000, o Equador, em 2002, Nicarágua, em 2005, Bulgária, em 2007, Argentina, em 2008, como visto na nota anterior, Eslováquia, também em 2008, Estônia, Letônia e Lituânia, em 2009, o Estado Plurinacional da Bolívia, em 2009, Hungria, em 2010, Croácia e Macedônia, em 2011, Polônia, em 2011, a Federação Russa, em 2012, o Cazaquistão, em 2013, a República Checa, em 2016, e a Romênia, em 2017.

privatização fracassou. E entre os motivos, tem-se a insegurança de renda, decorrente dos riscos do mercado de capitais e a baixa cobertura (2018, p. 4).

No caso da redação original da PEC 6/2019, a ausência de definição sobre a contribuição do empregador – que constava como mera possibilidade – o nível de informalidade existente e condições estruturais do mercado de trabalho brasileiro poderiam levar a uma diminuição do nível de proteção de renda. É certo que se previa uma garantia de um piso básico, não inferior ao salário mínimo, por meio de um fundo solidário. Mas a depender do número de anos de contribuição exigido, pode-se mostrar difícil preencher os requisitos de elegibilidade, o que levaria a que predominassem benefícios de valor mínimo ou que os trabalhadores tivessem de recorrer ao BPC.

O estudo da OIT apontou seguintes falhas nos sistemas privados com relação às quais é necessária atenção: taxas de cobertura estagnadas ou em decréscimo; valor dos benefícios deteriorado; ampliação da desigualdade de gênero e de renda; custos de transição elevados aumentando pressões fiscais; custos administrativos elevados; baixa governança com captura das funções de regulação e supervisão; concentração do setor de seguros privados; mais benefícios para o setor financeiro; efeitos limitados no mercado de capitais de países emergentes; riscos demográficos e de mercado financeiro transferidos aos indivíduos e deterioração do diálogo social.

Prever uma previdência privada complementar como pilar adicional a um pilar público parece, portanto, a medida mais acertada em termos de garantia de renda.

No tocante ao BPC, a versão aprovada em primeiro turno de votação manteve as regras atuais, apenas constitucionalizando o critério de renda mínima inferior a um quarto do salário mínimo, o que se mostra positivo da perspectiva de garantia de renda, mas pode ainda manter uma competição entre os sistemas de previdência e assistência social com prejuízos ao primeiro, já que pessoas que poderiam contribuir podem recorrer à assistência social. Daí a importância de se buscar ampliar a filiação dos trabalhadores, por

campanhas informativas e também pela efetivação do sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 do art. 201 da Constituição.

Quanto aos trabalhadores rurais, tem-se, inicialmente, que são um dos segmentos com maior nível de informalidade, conforme a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE. A PEC 6/2019, na versão aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2019, manteve as regras anteriores, com menor idade para aposentadoria, aos sessenta e cinquenta e cinco anos de idade, homens e mulheres, respectivamente, e ainda ampliou o prazo para se adotar o CNIS como cadastro dos trabalhadores rurais e segurados especiais. É preciso estimular a formalização de tais trabalhadores e pensar mesmo em instituir uma contribuição mínima, como previsto anteriormente.

O aumento do tempo de contribuição para 20 anos foi mantido apenas para os homens que se filiarem após a emenda (art. 19 da PEC 6/2019), sendo que para os já filiados antes de sua promulgação se manteve quinze anos de contribuição. É medida que pode, em um primeiro momento, dificultar o acesso a benefícios. No entanto, a mudança paramétrica referida se mostra necessária para garantir maior sustentabilidade ao sistema. Poderia, porém, ser prevista a possibilidade de um benefício, ainda que de menor valor, para quem tivesse contribuído quinze anos. Tal benefício reduzido parece encontrar previsão dos arts. 28 e 29, 1 e 2, da Convenção 102 da OIT, situados na Parte V, que trata da aposentadoria por velhice:

Art. 28 — A prestação consistirá em um pagamento periódico calculado como segue:

- a) de acordo com os dispositivos do artigo 65 ou do artigo 66, conforme se tratar de pessoas amparadas pertencentes às categorias de assalariados ou às categorias da população ativa;
- b) de acordo com os dispositivos do artigo 67, quando forem amparados todos os residentes cujos recursos durante o evento não ultrapassem determinados limites.

Art. 29 — 1. A prestação mencionada no artigo 28, deve, no evento coberto, ser assegurada, no mínimo: a) a uma pessoa amparada que houver completado, antes de se verificar o evento, segundo regras determinadas, um período de carência que pode consistir seja em 30 anos de contribuição ou de emprego, seja em 20 anos de residência;

b) quando, em princípio, todas as pessoas ativas forem amparadas, a uma pessoa que houver completado um determinado período de contribuições e em nome da qual foram efetuadas, no decurso do período ativo de sua vida, contribuições cujo número anual médio atinja a uma quantia determinada.

2. Quando a prestação mencionada no parágrafo 1 estiver subordinada à integração de um período mínimo de contribuição ou de emprego, uma prestação reduzida deve ser assegurada, no mínimo: a) a uma pessoa amparada que houver completado antes de se verificar o evento segundo regras determinadas, um período de carência de 15 anos de contribuições ou de emprego;

Por fim, quanto ao gatilho etário, tem-se que sua exclusão da versão da PEC 6/2019 aprovada em julho de 2019 foi acertada. Ele violava o art. 26 da Convenção 102 da OIT, posto que este trata da aposentadoria por velhice mencionado que o evento coberto é a “sobrevivência além de uma determinada idade prescrita”. Tal idade não poderia ser superior a 65 anos, limite que somente poderia ser ampliado no caso de a capacidade de trabalho das pessoas idosas do país o permitir. Mas além de tais previsões da Convenção 102, tem-se que o gatilho etário gerava insegurança, incerteza quanto ao momento da aposentadoria e transferência de risco demográfico para a pessoa. Trata-se de risco que deve ser repartido entre todos, dado o caráter solidário da proteção previdenciária.

Conclusões

Verifica-se que a versão aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2019 da PEC 6/2019, e que ainda será objeto de apreciação pelo Senado, modificou a proposta original do Governo e eliminou aspectos que poderiam gerar maior insegurança de renda, afetando o cumprimento do ODS 10 da Agenda 2030 das Nações Unidas. É o caso do regime de capitalização, da desconstitucionalização de regras de acesso a benefícios e do gatilho etário. Espera-se que não se volte a insistir com essas propostas que

têm potencial de gerar grande insegurança de renda, afetando negativamente o cumprimento do ODS 10.

As mudanças aprovadas são, portanto, de caráter paramétrico, ampliando o tempo de contribuição para os homens, de quinze para vinte anos, e reduzindo o valor dos benefícios pela consideração da média de todos os valores sobre os quais incidiu contribuição, e não dos 80% maiores, como é atualmente, e somente assegurando 100% da média a quem vier a contribuir por 40 anos. Introduziu-se, porém, a possibilidade de exclusão das contribuições prejudiciais ao cálculo do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido. Isso pode minorar o impacto negativo da alteração sobre a renda dos segurados.

A partir dos dados sobre informalidade e pobreza identificados na Síntese dos Indicadores Sociais decorrente da PNAD Contínua de 2018, é necessário que haja esforços visando ampliar a cobertura de trabalhadores que hoje estão fora da previdência social.

Para tal fim, a efetiva implantação do sistema especial de inclusão previdenciária, de que trata o § 12 do art. 201 da Constituição, pode vir a desempenhar papel relevante, sendo necessário, porém, informar adequadamente a sociedade de forma a diminuir a informalidade.

Referências

BOSCH, Mariano, MELGUIZO, Ángel e PAGÉS, Carmen. *Melhores aposentadorias, melhores trabalhos – em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013, disponível em <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Melhores%20Aposentadorias%20Melhores%20Trabalhos.pdf;jsessionid=83355BD29B4DE016B4A7CF023E2668F9?sequence=4>, acesso em: 23 dez. 2014.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Vol. 26, nº 3. Março de 2019. Disponível em <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/beps19.03.pdf>. Acesso em 07/06/2019.

CLARAMUNT, Carlos Ochando. *Assessing pension system reforms in Latin America*. *International Social Security Review*, v. 57, n. 2, p. 25-46, abr-jun. 2004.

DIAS, Eduardo Rocha . *Previdência, assistência social e inclusão no Brasil: reflexões críticas sobre seu presente e futuro*. In: POMPEU, Gina Vidal Marcílio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio; BENÍCIO, Márcio J. L.. (Org.). *Comércio, globalização e formação de capital social: inclusão econômica e sustentabilidade*. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, v. 1, p. 45-68.

DIAS, Eduardo Rocha e MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Curso de Direito Previdenciário*. 3ª edição. São Paulo: GEN/Método, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana*. A reforma da previdência social na América Latina. Org. Vera Schattan P. Coelho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 13-26.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *The informal economy: enabling transition to formalization*. Geneva: ILO, 2007. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---pro-trav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf. Acesso em 08/06/2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Reversing pension privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneva: ILO, 2018. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf. Acesso em 08/06/2019.

LOUREIRO, João Carlos. *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MESA-LAGO, Carmelo. *A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições*. A reforma da previdência social na América Latina. Org. Vera Schattan P. Coelho. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 227-255.

NUSSBAUM, Martha. *Fronteiras da justiça – deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ORTIZ, Pablo Arellano. *Reto actual de las pensiones de vejez. Fin da las AFP? Regreso a reparto?* Santiago: Librotecnia, 2015.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números – as contas da previdência e da seguridade social depois da auditoria do TCU de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 18, n. 3, set./dez./2017, p. 791-828.

MODELO DE TRIBUTAÇÃO ADEQUADO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

Natércia Sampaio Siqueira²

1 Introdução

Os reais problemas fiscais do Estado Brasileiro possibilitaram a difusão e significativa sedimentação do discurso econômico como protagonista da dinâmica social. Por óbvio que os recursos financeiros são condicionantes do Estado e de suas políticas; pensar de forma diversa implica ilusão político-social irresponsavelmente otimista, que compromete a sustentabilidade de um Estado social e democrático de direito. Mas isto já não significa que a matéria fiscal seja a única a ser levada em consideração quando se trata do modelo estatal a se vivenciar. Há os aspectos axiológicos, culturais e normativos que não podem ser desconsiderados.

Seguindo nesta trilha de raciocínio, parte-se da premissa de que há um modelo estatal, de base ou estratégico, delimitado pela Constituição federal e que está em consonância com a cultura e a axiologia pública da sociedade brasileira: a de um Estado Social e Democrático de Direito, caracterizado pela equanimidade.

A partir daí, o trabalho burila a relação entre equanimidade, justas oportunidades, políticas distributivas e desconcentração de riqueza, de maneira a se delimitar um modelo de tributação em conformidade com o Estado Democrático de Direito: é o modelo tributário que se realiza,

¹ A primeira versão deste trabalho foi discutida no Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido pelo programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNOESC, em 27 e 28 de junho de 2019, em Chapecó, SC, Brasil. O seminário contou com o apoio institucional da CAPES, programa PAEP.

² Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza, professora da graduação e do programa de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional na Universidade, UNIFOR.

preferencialmente, por tributos de fato gerador não vinculado e com propósito de contribuição ao custeio dos gastos estatais. Posteriormente, trata-se o vínculo entre pessoalidade da tributação e justiça distributiva, mediante uma análise comparativa da carga tributária brasileira com os países da OCDE e da América latina.

Chega-se, ao final, à advertência no sentido de que se deve servir desse modelo de tributação, que seria o estrategicamente adequado à realização do Estado Democrático de Direito, para analisar a constitucionalidade de reformas de custeio da seguridade social: os novos modelos propostos não podem descaracterizar o modelo tributário próprio às democracias contemporâneas.

2 Modelo Tributário e Estado Democrático de Direito

A par dos recentes debates acerca do déficit fiscal e da falibilidade do sistema previdenciário no Brasil, existe um modelo de Estado que fora delineado pela Constituição Federal e que se encontra em conformidade com a cultura e a axiologia pública compartilhada pela sociedade brasileira: a do Estado democrático de Direito. A partir deste modelo, se devem delimitar as políticas públicas e a dinâmica de funcionamento das instituições sociais.

O Estado democrático de direito, por sua vez, carrega conteúdo material atavicamente comprometido com a equanimidade, aqui conceituada como a igual relevância das pessoas ao Estado. Ou seja, uma sociedade caracterizada pela equanimidade é o oposto daquela compreendida como hierárquica, que parte do pressuposto de que alguns são melhores do que outros, tanto que o seu modelo de vida é o escolhido à estruturação das instituições sociais. Numa democracia, ninguém é melhor do que ninguém. Todos encontram-se em uma mesma posição hierárquica, de maneira que nenhum modelo específico de viver bem irá servir de base para a estruturação e funcionamento das instituições sociais, tais quais o direito, a economia, a cultura.

Sob o referido conceito de equanimidade, Rawls idealiza a posição original, que seria o momento no qual se daria a escolha dos princípios de justiça estruturantes da sociedade. A posição original se daria pela deliberação, entre pessoas livres e iguais e que se considerariam reciprocamente livres, sobre os princípios de justiça aplicáveis à estrutura básica da sociedade. Mas essas pessoas encontrar-se-iam com a percepção da realidade limitada pelo véu da ignorância: saberiam que são pessoas igualmente livres e que para si é fundamental o serem, mas não teriam conhecimento sobre os seus contingenciamentos reais.

Por óbvio que Rawls não compreende que referida deliberação ocorreu e muito menos sugere que venha a dar-se: tão somente propõe o exercício de imaginar a que princípios de justiça se chegariam na “posição original”, cujas condições caracterizantes são informadas pela estrita equanimidade. E os princípios seriam dois: igualdade de liberdades básicas e justas oportunidades + Princípio da diferença. (RAWLS, 2000, p. 144).

Estes princípios incorporam e realizam, em um maior estágio normativo de concretização, a equanimidade que inspira a estrutura da posição original. Desses princípios de justiça, uma série de consequências decorrem: a estrutura básica da sociedade não deve ser comprometida com concepção apriorística do bem, isto é, com algum modelo específico do que seja a vida boa, sob a pena de prejudicar-se a igualdade e a liberdade. Mas tal não é suficiente. Em uma sociedade entre iguais, não se pode estruturar a política, a economia e a sociedade de forma que a vivência das relações políticas, econômicas e sociais se deem sob condições arbitrárias que possibilitem a alguma concepção do bem condicionar, viciosamente, a política, a economia e os institutos sociais.

Não é realista, é bem verdade, a hipótese de que decisões de Estado ou de mercado podem ser tomadas de forma a não ter influência na formação de concepções de bem; a neutralidade de resultados não é possível. (RAWLS, 1999, p. 459-460). A partir daí avança-se um passo e afirma-se que as escolhas

de governo e de mercado não deixam de ser equânimes à medida que impactem gostos e preferências pessoais e sociais, pois assim inevitavelmente o fazem, mas quando não são tomadas em ambiente equitativo de oportunidade para participar das deliberações de governo e de mercado.

Mas para que se alcance esta última exigência, é necessário que a sociedade se estruture mediante o propósito de assegurar a justa oportunidade de preenchimento de cargos e funções abertos a todos. E, para tanto, duas políticas públicas ganham destaque no pensamento de Rawls (1971, p. 73): justas oportunidades de educação para todos e prevenção ao grande acúmulo de riqueza.

Rawls fala desses dois instrumentos essenciais à realização da primeira parte do segundo princípio de justiça. Sobre essa questão, entretanto, ainda falta um outro aspecto, a capacidade. Em virtude das diversas características e talentos pessoais, que resultam de diferentes fatores – genética, clima, posição socioeconômica, família e cultura –, ainda que as pessoas viessem a participar da vida social em condições iniciais de igualdade, mediante educação inclusiva e redistribuição intergeracional de renda, fatores estranhos à responsabilidade pessoal implicariam diferentes resultados na partilha final dos recursos sociais. Desde o seu livro *Uma Questão de Princípio*, Dworkin (2000, p. 309) já acentuava ser justo “que as pessoas não tenham diferentes quantias de riqueza só porque têm diferentes capacidades inatas para produzir o que os outros querem, ou porque são favorecidos de maneira diferente pelo acaso”.

Dworkin, por conseguinte, diferencia a sua teoria da que defende que, à medida que se garanta a igualdade na linha de partida, se deve institucionalmente assegurar os resultados a partir de então angariados, independente da diferença de talento ou das deficiências que prejudiquem ou beneficiem certos participantes. Para Dworkin (2005, p. 113), repita-se, as desigualdades são justificadas no custo que as opções de vida de cada qual

trazem à sociedade e não na ausência de talentos e na presença de deficiências, que foge à responsabilidade pessoal.

À uma sociedade equânime, portanto, as políticas públicas devem desenvolver-se por diferentes vetores, não obstante concatenados para a realização da igualdade: a construção de condições equitativas de oportunidade e a justa redistribuição dos recursos sociais, mediante sensibilidade tanto à diferença de recursos entre as classes econômicas, como às diferenças pessoais e culturais de talentos e aptidões. Para tanto, o Estado deve institucionalizar uma rede permanente de prestação de serviços públicos inclusivos, tais quais educação, saúde, previdência, assistência, moradia, infraestrutura urbana e saneamento, mediante a distribuição de riqueza, tanto no propósito do respectivo custeio, como para contornar o fosso da desigualdade, em especial intergeracional. Nesta segunda etapa, os tributos apresentam-se como instrumento elementar: ele é o meio pelo qual, mediante redistribuição, se direciona parcela da riqueza da iniciativa privada ao ente público para a prestação dos serviços públicos e a redução do grande acúmulo de capital.

3 A natureza do Estado tributário brasileiro: Estado fiscal

A par da aparência de obviedade da afirmação acima, ela implica consequências elementares à estruturação da economia e sociedade brasileiras: a política tributária possui por razão não apenas a compensação ou a remuneração ao Estado por atuações públicas que criem utilidades ao contribuinte, como a distribuição de riqueza. Vai-se além em uma segunda conclusão: a equanimidade não se limita a legitimar a distribuição de riqueza como razão da política tributária, como a torna a sua principal finalidade. Por consequência, a tributação deve realizar-se, preferencialmente, por

tributos de fato gerador não vinculado, com caráter contributivo e finalidade redistributiva, cuja causa jurídica seja a riqueza do contribuinte³.

O normal modelo tributário é, portanto, aquele que se desenvolve em torno da capacidade contributiva. Ou seja, é aquele cuja principal fonte tributária é a exação que encontra na riqueza privada a sua razão, o seu critério de quantificação e o parâmetro de realização material da isonomia, nos termos do art. 145, parágrafo primeiro da CF. O modelo do Estado tributário brasileiro, portanto, é o do Estado fiscal, que no âmbito do Estado democrático de direito adquire o caráter de solidariedade, distinto do compensatório ou remuneratório, que apresentava quando experimentado no liberalismo do séc. XVIII e XIX.

Melhor explicando, no século XX, à medida que se sedimentou a vivência dos modelos do Estado Social e Democrático de Direito, a função do imposto acresceu de importância. Em vez de ser concebido como a retribuição ao Estado pela manutenção da ordem interna e externa, ele adquiriu caráter de distribuição de riqueza e de conformação da ordem econômica e social. (ESTEVAN, 2003, p. 38). O Estado fiscal ou impositivo, também no contexto do Estado Democrático de direito, fora compreendido como uma sua função e foi-se amoldando a si: a carga tributária, mediante impostos, avança sobre a iniciativa privada, realizando crescentemente o propósito da distribuição de riqueza e intervenção na economia.

Não obstante, ao final do século XX, teorias neoliberais voltam a angariar simpatias e, com ela, a bandeira de redução do tamanho do Estado volta à pauta nos debates políticos e acadêmicos. Nesta toada, a função distributiva da tributação passa a ser questionada por uma série de argumentos, que vai desde a necessidade de não se retirar recursos financeiros da iniciativa privada na aposta da promoção do desenvolvimento econômico,

³ Neste sentido, desenvolveu-se a tese de que há um modelo tributário característico ao Estado democrático de direito e que deve ser observado, sob a pena de alteração do modelo de Estado ao qual a Constituição e a sociedade brasileira anuíram e anuem. (SIQUEIRA, Natércia Sampaio. Tributo, mercado e neutralidade no Estado Democrático de direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012).

ao resgate axiológico da responsabilidade: a apropriação da responsabilidade própria pela subsistência e desenvolvimento pessoal e familiar.

Sob este novo cenário, alguns discursos de política tributária passam a investir na tributação que tenha por causa a remuneração e por finalidade a compensação ao Estado pelos benefícios, utilidades e atividades direcionadas ao contribuinte. À medida que o cidadão demandasse o Estado, é que ele deveria custeá-lo, de maneira a se priorizar a responsabilidade pela autodeterminação. A relação é diretamente proporcional entre a tributação sobre a capacidade econômica e a distribuição de riqueza, mas inversamente proporcional entre a tributação sobre a atuação pública e a justiça distributiva: ao reduzir o caráter contributivo da tributação, mediante ênfase em tributos sinalagmáticos com finalidade de retribuição ou remuneração ao Estado, a política tributária assume tendência conservadora do *status quo* e perde a sua força na realização da equanimidade, que demanda a permanente institucionalização de distribuição de riqueza de maneira a se assegurar a) a equitativa oportunidade de acesso aos cargos e funções de responsabilidade, b) a redução das grandes concentrações de riqueza e c) a justa redistribuição dos recursos sociais.

A distribuição de riqueza, na realização dos objetivos acima assinalados, é elemento institucional elementar à democracia: ao posicionamento paritário dos membros da sociedade, de maneira que cada qual tenha, e sinta efetivamente ter, igual importância e dignidade. Ainda sob esta perspectiva, não se pode descuidar da advertência de que trabalhar a responsabilidade pessoal, descontextualizada das justas oportunidades, implica uma sua perversão, que turva a compreensão e a introjeção dos direitos de cidadania.

Para que se torne mais claro o que se tem falado neste tópico, sugere-se recorrer à ficção (distópica?) de uma política tributária de caráter, eminente e preferencialmente, remuneratório: ela, além de falhar na realização de políticas distributivas, também não se mostra como o regime mais adequado ao exercício das liberdades. Isto, porque várias das atuações públicas são de

fruição imprescindível ao mínimo de liberdade que se espera no convívio paritário em uma sociedade democrática. É o caso das vias e espaços públicos, das eleições, do policiamento, do saneamento básico, por exemplo. Essas são atividades de custo elevado, cuja remuneração pelo indivíduo, seja em razão da sua efetiva utilização ou tão somente pela sua disponibilidade, implicaria um estado permanente de compra das liberdades e não do exercício do direito de liberdade. O Estado, ao invés de compreendido como a institucionalização da equanimidade, passaria a ser vivenciado como “o mercado de compra de liberdades”. Não se teria, neste contexto, cidadão, mas consumidor, cliente, contratante, o que turvaria o sentimento democrático de uma sociedade cooperativa e equitativa entre iguais. Para tanto, a colaboração para o bem comum (equanimidade) entre iguais revela-se essencial.

3.1 Distribuição de riqueza e eficiência

No momento, é interessante abrir parênteses para tratar da relação entre eficiência e distribuição. A questão é que a distribuição, além de encontrar fundamento axiológico na equanimidade que informa uma democracia moderna, também encontra por suporte a própria noção de eficiência econômica. O interessante é que a hipótese da relação entre eficiência econômica e justiça distributiva encontra apoio em relatos de historiadores, para além dos de economistas.

A grave crise econômica, de 2008, impulsionada pela produção, pelo consumo e pela concessão de crédito irresponsável, traz à lembrança o Crash da bolsa de Nova York de 1929, em que a ritmo frenético da produção, antes de refletir uma demanda forte e consistente, fora resultado do grande acúmulo de capital e mantido pelo consumo inconsequente, suportado por uma política de crédito forjada mediante “a tradicional aliança entre otimistas autoliludidos e a crescente picaretagem financeira”. (HOBBSBAWM, 1995, p.104).

A grave crise econômica desacreditou o postulado absentéista estatal: gerou a desconfiança de que a neutralidade do Estado em intervir

nas relações econômicas e sociais, ao possibilitar um grande acúmulo de capital, leva à grave desproporção entre produção e demanda. Já no século XXI, Piketty (2014, p. 46) explora a relação entre o rendimento do trabalho e o do capital como o elemento estrutural da desigualdade, ao tempo em que ressalva que o acúmulo do capital no início do século XXI, após a redução ocorrida em meados do século XX, parece ter recuperado a grandeza característica dos séculos XVIII e XIX. (PIKETTY, 2014, p. 120). Diante deste contexto, chega à igual conclusão de Hobbsbawm – este acerca do crash de 1929 – de que há íntima relação entre a desigualdade e a crise financeira de 2008: “a alta da desigualdade teve como consequência uma quase estagnação do poder de compra das classes populares e médias nos Estados Unidos” (PIKETTY, 2014, P. 289).

Mas voltando, especificamente, ao crash de 1929, importa ressaltar que a grave crise econômica e seus efeitos devastadores na vida privada das pessoas por si atingidas, impulsionou em economistas a atitude diferente da prescrita pela economia clássica: ao invés da neutralidade e da passividade, veio o ânimo de agir. Sem parcimônias, Keynes, em um emissora de rádio no ano de 1931, instigava as donas de casa a gastarem: se todos resolvessem poupar ao invés de consumir, não haveria mais trabalho, ele afirma. (WAPSHOTT, 2011, 1995).

Keynes defende, abertamente, a ausência de frugalidade e modicidade em períodos de crise. Ele sustenta a relevância de despesas adicionais, que manteriam empregos, que impulsionariam a mais despesas adicionais, com a consequente criação de novos empregos (WAPSHOTT, 2011, p. 156). Um ciclo vicioso do bem. E o que estava a motivar Keynes (2009, p.157-185) era a compreensão, ao contrário de Smith e dos seus seguidores, de que a economia mobiliza-se, significativamente, pela procura e não pela oferta. Por conseguinte, a demanda deveria ser tomada como objeto de políticas econômicas do Estado, o que se poderia dar tanto pela criação e manutenção de empregos por programas de governo, como pelo controle estatal sobre o uso da moeda, de maneira a se assegurar que ela fosse empregada,

preferencialmente, no investimento e consumo, ao invés de simplesmente entesourada (HUGON, 1995, p.410-411).

Já por esta época, Keynes encontrou oposição na teoria conservadora e cética de Hayek, que acreditava que apenas o tempo resolveria os problemas de uma economia em desequilíbrio (WHAPSHOTT, 2011., p. 92). Mas alguns Estados importantes compreenderam que não se podia mais ficar de braços cruzados, diante do drama socioeconômico desencadeado pelo Crash de 1929: os Estados Unidos lançaram mão do New Deal e os Nazistas foram bem sucedidos na recuperação da economia mediante a aplicação de políticas intervencionistas que romperam com o *laissez faire*. (Hobsbawn, 1995, p.131).

Chega-se a uma nova perspectiva da economia com a tomada de consciência da necessidade de institucionalização permanente de instrumentos estatais intervencionistas e de redistribuição de recursos sociais, de maneira a se manter o equilíbrio entre produção e demanda. Termina-se esse tópico com a observação com a qual se o iniciou, na expectativa de que, neste momento, ela faça o devido sentido ao leitor: a equanimidade não é apenas uma questão de justiça, mas de eficiência econômica.

4 Tributação e distribuição

Até o momento, espera-se que já se tenha, o suficiente, sedimentado a hipótese de que a tributação é o mecanismo estratégico do qual dispõe o Estado para realizar a distribuição de riqueza e promover a equanimidade social, e que deverá ser efetuada com ênfase em tributos de fato gerador não vinculado e com finalidade contributiva/ distribuição. Não obstante, deve-se ir além e questionar-se acerca da metodologia adequada à tributação de maneira a se realizar uma justa distribuição de riqueza. Ou por outras palavras, é relevante que se questione qual o signo econômico de riqueza que deve ser tributado para que se realize, com eficiência e justiça, o custeio de serviços públicos.

A questão é tanto e mais delicada em razão de que a riqueza do particular se revela por vários signos econômicos como, por exemplo, a renda, o consumo e o patrimônio: a primeira a ser caracterizada pelo acréscimo patrimonial, o segundo pelos gastos e despesas e o terceiro pelo acúmulo da renda. Outros signos econômicos de riqueza são (ou foram) também tributados, embora sob maior ressalva pelo parâmetro da justiça: o faturamento e a movimentação financeira são exemplos de fatos econômicos cuja tributação não escapa à crítica pela doutrina comprometida com a justiça fiscal.

A crítica à tributação do faturamento e da movimentação financeira se dá em razão de que referidos fatos econômicos pouco revelariam acerca da efetiva capacidade do particular para contribuir com os gastos públicos. Sobre o assunto, a doutrina italiana lega uma esclarecedora distinção entre capacidade contributiva e econômica, como aquela sendo esta qualificada pela aptidão ao custeio do Estado à luz da Constituição. (MOSCHETTI, 1993, p. 25).

Ou seja, não é qualquer fato econômico signo de riqueza que se revela susceptível de ser tributado, mas apenas aquele que à luz do sistema constitucional mostra-se apto a suportar o tributo, o que ocorre quando a sua oneração permita deixar a riqueza particular à salvo do confisco, ao passo em que se é preservada a sua parcela direcionada ao mínimo vital. Mas se a riqueza tributada não permite qualquer análise acerca do mínimo vital ou da falta de razoabilidade da tributação, ela não se mostra apta ao custeio do Estado, pois não revela a real capacidade contributiva.

Sob essas considerações, a personalidade ganha a credibilidade de tributaristas e economistas comprometidos com a justiça fiscal: tanto melhor o fato econômico permita a avaliação da situação individualizada do particular, mais justa é a tributação e mais se lhe deve utilizar como base tributária. Ou seja, dentre os fatos reveladores de riqueza, os que permitem o exame pormenorizado da situação pessoal do contribuinte devem ser preferencialmente tributados. Desta forma se pode interpretar o art. 145, Parágrafo Primeiro da Constituição Federal: como mandamento para se

explorar a pessoalidade dos fatos econômicos e da tributação, a última como um todo.

Neste contexto de mandamento à pessoalidade, a renda ganha destaque, pois seria o fato signo de riqueza que melhor possibilitaria aquilatar a real capacidade econômica do contribuinte, uma vez que abarca tanto os rendimentos como os gastos e despesas necessários à subsistência própria e familiar, assim como à exploração da atividade profissional. Diante deste fato, quase que assume lugar comum a afirmação de que a tributação deve ser referenciada, principalmente, na renda, ao invés do consumo, pois ao exame dos negócios jurídicos de aquisição de bens e serviços não se chega diretamente à pessoa do contribuinte. E por nela não se chegar, a tributação sobre o consumo não realizaria, com perfeição, a justiça fiscal, embora dela tanto e mais se aproxime à medida que se utilize da seletividade (DERZI, 2006, p. 349): a fixação da alíquota em razão da essencialidade do produto.

Mas não só a tributação sobre o consumo falharia em realizar, à perfeição, a justiça fiscal, como a que incida sobre o patrimônio, uma vez que a ele carece a liquidez e, com isso, a sua tributação tende a ameaçar a segurança jurídica manifesta na estabilidade econômica familiar. O ideal da justiça fiscal, portanto, seria que a tributação se desse preferencialmente sobre a renda, desde que explorada as informações pessoais que ela possibilita recolher: rendimentos e gastos de diversas ordens e graus de relevância. Não obstante, o tributo que incide sobre o consumo é muito mais eficiente sob a perspectiva arrecadatória, tanto porque é de maior liquidez, como porque a maior simplicidade do fato econômico manifesto no consumo em relação à renda otimiza a fiscalização e a cobrança, ao passo que reduz os custos com a administração dos tributos tanto ao contribuinte como à Fazenda Pública.

Portanto, os tributos cujos fatos geradores sejam econômica e financeiramente mais simples de administrar, dificultam a evasão e sonegação, além de apresentar um menor potencial de conflitos, o que é de relevância à manutenção eficaz do fluxo de divisas financeiras necessário à prestação de

serviços públicos, bem como à justa concorrência, que muito ganha com o fechamento de canais de escoamento de tributos gerados pela complexidade. Por isto, há a tendência em se investir, crescentemente, no consumo como base da tributação, em especial em países cuja história não é vocacionada à justiça social e cujas as relações de cidadania não se dão mediante um real sentimento da democracia, caracterizado pela equanimidade, como é o caso de muitos dos da América latina.

Neste contexto, não estranham os dados reunidos pela OCDE⁴, ao examinar as políticas tributárias de países da América Latina e do Brasil. As receitas tributárias, o que é uma boa notícia aos propósitos da justiça distributiva, no período de 1990 a 2010, avançaram em relação ao PIB: a tributação brasileira, por exemplo, atingia 28,2% do PIB em 1990, ao passo que a média dos países da América Latina era de 13,9% e dos países da OCDE era de 33,0%. Já em 2010, a tributação brasileira correspondeu a 32,4% do PIB, enquanto a média dos países da América latina subiu para 19,4% e dos países da OCDE para 33,8%.

Embora inferior à média da tributação da OCDE (medida em relação ao PIB), a carga tributária brasileira, em 2010, ainda era superior a de 17 países integrantes seus. Não obstante, a tributação brasileira, já nesse período assinalado, realizava-se, preferencialmente, por tributos de consumo que, por não possuir mecanismos de mensuração pessoal da capacidade contributiva, apresentam tendência regressiva: em 2010, 14,2 % do PIB fora tributado por imposto sobre bens e serviços, ao passo que apenas 6,9% o foi por impostos sobre rendimentos e lucros.

Já em relatório sobre a carga tributária brasileira de 2017⁵, a Receita Federal estimou que a Carga Tributária bruta brasileira atingiu 32,43% do PIB, dentre os quais 68,02% foram direcionados à União federal, 25,72% aos

⁴ Disponível na página https://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL_PT_country%20note_final.pdf

⁵ Relatório intitulado “Carga tributária no Brasil 2017; análise por tributos e bases de incidência”, disponível na página <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>

Estados e 6,26% aos Municípios. Ainda prosseguindo na análise dos dados constantes do relatório, 19,22% (6,26% do PIB) da arrecadação se deu sobre a renda, ao passo que 26,12% (8,47% do PIB) fora proveniente das folhas de salário, 48,44% (15,71% do PIB) teve por base os bens e serviços e 4,48% (1,49% do PIB) deu-se sobre a propriedade.

Na comparação com a média da carga tributária dos países da OCDE no exercício de 2016, que era de 34,3% do PIB, o mesmo relatório aponta que a carga tributária brasileira ainda estava abaixo, não obstante acima de países como Estados Unidos, Canadá, Suíça, e Coreia do Sul. Não obstante esse seja um resultado satisfatório, é incompleto para analisar a qualidade da justiça distributiva no Brasil. Ainda resta examinar os dados acerca da metodologia da tributação: neste mesmo período, consta do relatório que enquanto a média da carga tributária dos países da OCDE sobre a renda, o lucro e o ganho de capital correspondeu a 11,4% do PIB, a brasileira alcançou 6,5% do PIB. Já em relação à folha de salários, a carga tributária brasileira ficou acima da média dos países da OCDE: nestes, a tributação sobre as folhas de salários (incluindo a previdência) correspondeu a 4,8% do PIB, ao passo que no Brasil ela alcançou, em 2016, 8,5 % do PIB.

Um outro dado importante, que traz o relatório, concentra-se na relevância da tributação sobre o consumo: em 2016, a média da carga tributária dos países da OCDE sobre bens e serviços alcançava 11,2% do PIB, ao passo que a carga tributária brasileira atingiu 15,4 % do PIB. Disto, tem-se um mapeamento interessante sobre a política tributária brasileira: embora ela avance por uma fatia significativa do PIB, o que implica a institucionalização de uma justiça distributiva séria e comprometida com a equanimidade, a sua metodologia consiste na oneração significativa do consumo de bens e serviços, com tendência regressiva, assim como da mão de obra, com caráter remuneratório. Referidas características, embora possam mostrar-se adequadas à boa operacionalidade da fiscalização e da arrecadação, o que é um dado indubitavelmente relevante, em especial no âmbito de uma economia capitalista caracterizada pela livre iniciativa e justa

concorrência, revelam-se débeis sob a perspectiva da justiça distributiva: retirar mais de quem realmente mais possui.

Sob referido aspecto da justiça fiscal, em geral se faz a crítica da tributação brasileira em relação aos países desenvolvidos que integram a OCDE. Não obstante, em relação à América Latina, o Brasil possui um bom histórico (conforme se iniciou a exportar) e o tem mantido: em 2016, segundo o relatório da receita federal sobre a carga tributária do Brasil (2017), ela apenas ficou atrás à de Cuba, quase se igualou (mais ainda permaneceu acima) à de Barbados e da Argentina. O que reafirma, em relação aos países da América Latina, o maior comprometimento institucional do Brasil com a justiça distributiva.

Conclusões

No presente artigo propôs-se traçar a relação, com parâmetro na axiologia democrática, entre democracia, justiça distributiva, oportunidades, equanimidade e tributação. Chegou-se à conclusão de que à realização da pedra angular da democracia, a equanimidade, faz-se necessária a institucionalização da distribuição de riqueza, mediante tributos de fato gerador não vinculado, de maneira a se assegurar equitativas oportunidades e a justa redistribuição dos recursos sociais.

Mas a realização da política distributiva se realiza de maneira tão e mais perfeita à medida que se direcionam mais recursos dos que possuem maior aptidão para contribuir ao custeio do Estado, o que tradicionalmente se tem realizado, nos países da OCDE, mediante a ênfase tributária sobre a renda e o lucro, que revelam um maior grau de pessoalidade.

Não obstante, por razões de praticidade e de combate à sonegação, tem-se, em alguns países, um histórico de preferência pela tributação sobre consumo de bens e serviços, que por não apresentar uma pessoalidade perfeita, gera o risco de regressividade da tributação. Desta forma, propostas

e políticas de desoneração da renda, bem como as que tenham por objeto a ênfase na tributação de bens e serviços e o incremento da carga tributária advinda de tributos sinalagmáticos de fato gerador vinculado (como a capitalização previdenciária), embora possam apresentar um ganho de eficácia arrecadatória, são deficitárias em relação à justiça distributiva. Por esta trilha de argumentos, propõe-se o seguinte parâmetro de análise de constitucionalidade de reformas que mais do que de governo, prometem ser de Estado: a preponderância eficiente de uma tributação de feição distributiva, de forma a se manter uma estrutura permanente de justa oportunidade.

É necessário, ao finalizar, ressaltar a advertência de que a metodologia de tributação impacta (claro que não é o único fator) significativamente a dinâmica econômica de concentração de riqueza, equanimidade, oportunidades e desenvolvimento sustentável, além de encontrar-se em íntima conexão com o modelo de sociedade e Estado que se pretenda vivenciar. Desta forma, as propostas de alteração de custeio de serviços estratégicos à equanimidade devem passar por essa análise crítica: manter mecanismos da tributação adequados a uma real democracia moderna.

Referências

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. Atualização e complemento de Misabel Abreu Machado Derzi. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARQUERO, Juan Manuel Estevan. *La función del tributo en el estado social y Democrático de derecho*. Madri: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002.

Dworkin. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Virtude soberana: teoria e prática da igualdade*. Tradução: Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução: Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. São Paulo: Atlas, 1995.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

_____. The priority of right and ideas of the good. In: FREEMAN, Samuel (Org.). *John Rawls: collect papers*. Cambridge: Harvard University Press, 1999d. p. 449-472.

_____. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SIQUEIRA, Natercia Sampaio. *Tributo, Mercado e neutralidade no Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

WAPSHOTT, Nicholas. *Keynes Hayek: o confronto que definiu a economia moderna*. *Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. 3ª. Edição. Córdoba: Dom Quixote, 2018.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE¹

Iván Obando Camino²

1 Introducción

El combate a la pobreza ha constituido un objetivo de política pública de larga data en Chile y ha sido ejecutado por gobiernos de signo diverso en las últimas cuatro décadas, cada uno de los cuales ha dado un énfasis específico a las políticas respectivas, habiendo sido iniciadas –tímidamente– por los tecnócratas del gobierno autoritario. Esta continuidad aparente de las políticas públicas sobre la pobreza no ha sido algo excepcional del ciclo político reciente, sino que ha constituido una manifestación más de un rasgo del sistema administrativo chileno, como es la capacidad profesional de su burocracia politizaada para ejecutar las políticas que le dicta el poder político de turno, tal como lo hizo en el pasado con otras políticas públicas (i. e., reforma agraria, contra-reforma agraria, industrialización, estatización y privatización, etc.)

Como en otras oportunidades, tan pronto la ejecución de políticas públicas adoptó una trayectoria institucional determinada, bajo el auspicio del poder político y el apoyo de la sociedad, dicho fenómeno se ha desenvuelto en el tiempo y los cambios experimentados por las citadas políticas o el proceso de

¹ La primera versión de este trabajo fue discutida en el Seminario Internacional sobre Seguridad Social, Desarrollo Sustentable y Derechos Fundamentales, promovido por el Programa de Postgrado en Derecho (Maestría y Doctorado) de UNOESC, el 27 y 28 de junio de 2019, en Chapecó, Santa Catarina, Brasil. Este seminario contó con el apoyo institucional de CAPES, programa PAEP.

² Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Abogado, Doctor y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Estatal de Nueva York en Albany, y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica de Valparaíso. Dirección electrónica: iobando@utalca.cl

su ejecución ha sido incremental y eventualmente marginal, aunque el impacto acumulado de estos cambios puede ser considerable en el largo plazo, como lo ha reconocido la doctrina (Thelen 2003, p. 210-211). En gran medida, el patrón descrito ha respondido a una de las características del proceso político chileno moderno, como es su tendencia al gradualismo, lo que ha sido históricamente una consecuencia del impacto de la separación de poderes, específicamente del juego entre la Presidencia y el Congreso Nacional.

El panorama descrito no ha sido distinto respecto de las políticas públicas adoptadas para combatir la pobreza, especialmente tras la reinauguración democrática de marzo de 1990, las que tuvieron por objeto inicial una forma de movilidad social delimitada, como era sacar a las personas y familias de debajo de la línea de pobreza. Ellas han perseguido posteriormente alguna forma de inclusión social, en la medida que su foco se ha extendido hacia la población vulnerable, pero ciertamente en un contexto social y económico muy diferente al conocido por los tecnócratas del autoritarismo en décadas previas. En efecto, las políticas públicas para combatir la pobreza han sido ejecutadas últimamente en el contexto de una sociedad mucho más diversificada, como consecuencia del desarrollo económico de las últimas décadas, en la cual la población ha adoptado tendencias más centristas que en el pasado, se ha adoptado un sistema económico de mercado liberal –si no derechamente neoliberal– y el Estado –el sector público– ha tendido a reducirse y retirarse en gran medida de la actividad económico-empresarial. Por lo mismo, las políticas referidas han evolucionado hacia enfoques sensibles a la mayor diversidad que se advierte o reconoce hoy en día en nuestra sociedad, en la que los clivajes sociales y económicos se han multiplicado en respuesta al carácter transversal de los problemas que debe enfrentar la política pública.

Así las cosas, las políticas públicas para combatir la pobreza han sobrevivido el tránsito desde el autoritarismo a la democracia, pero al mismo tiempo han sido optimizadas y complementadas en los gobiernos democráticos de las últimas décadas, manteniendo un enfoque focalizado

–hoy más extenso– en grupos sociales específicos en base a criterios objetivos, por oposición a criterios subjetivos o clientelistas. En tal sentido, la arquitectura que preside estas políticas, en general, obedece a la idea de un Estado constitucional de corte liberal que cuenta con un sistema de protección social para los grupos mencionados, muy a tono con las orientaciones más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (Arellano 2015, p. 363-371), antes que con un sistema de seguridad social clásico dotado de seguros sociales universales para toda la población.

Esto no se ve contradicho por el hecho que se haya comenzado a adoptar parcialmente un enfoque basado en derechos por la Primera Administración Bachelet (2006-2010), con la reforma previsional de la ley N°20.255 de 2008, y la creación de un Sistema Intersectorial de Protección Social por la ley N° 20.379, de 2009, en la medida que ambos han mantenido el enfoque focalizado mencionado *supra* y que dice relación en general con la población más vulnerable socioeconómicamente. Dado este enfoque focalizado, las distintas políticas y programas, así como la gestión de las acciones y prestaciones sociales del aparato público, son sometidos a evaluación periódica de resultados, incluyendo el análisis de su costo/efectividad, por parte de organismos no estatales, los que actúan bajo las instrucciones impartidas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y bajo supervisión del actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En el fondo, se trata de velar por la “rentabilidad e impacto social”, a falta de mejores términos, de unas y otras.

El trabajo que se presenta a continuación constituye una exposición de las visiones históricas e instrumentos empleados en las últimas cuatro décadas para combatir la pobreza mediante la política pública en Chile, los que han permitido arribar a la medición multidimensional de la pobreza y a la adopción de políticas diversas en la materia, las que responden a esta pluridimensionalidad del fenómeno aludido.

Para estos efectos, este trabajo consta de cinco secciones, incluida esta Introducción y la Conclusión. La sección 1. discurre sobre las visiones históricas e instrumentos empleados para focalizar las políticas y programas de combate a la pobreza en Chile. La sección 2. trata acerca de la medición multidimensional de la pobreza adoptada en este país recientemente. La sección 3. efectúa una revisión sumaria, breve y selectiva, de algunas políticas públicas para inclusión social, las que responden al enfoque focalizado de protección social existente en Chile.

2 Visiones e instrumentos de focalización de políticas y programas sociales dirigidos a combatir la pobreza

Tradicionalmente, el combate a la pobreza se llevó a cabo mediante políticas redistributivas del ingreso, las que empleaban instrumentos financieros y fiscales para producir una transferencia de ingresos hacia ciertos sectores sociales (Larrañaga et al. 2015, p. 226). La existencia de una inflación crónica y creciente, que afectaba el ingreso de las clases trabajadoras y medias, hacía mucho más acuciante la necesidad de ejecutar estas políticas, cuyos instrumentos solían consistir en el control de precios de productos de primera necesidad, la existencia de salarios básicos ajustados por sectores diferentes de la economía, la adopción de impuestos a las ventas cuya tasa variaba en función de la clase de bien a adquirir (Ibídem), la utilización de incentivos tributarios para programas habitacionales de sectores laborales específicos, entre otros. No está demás decirlo, pero las políticas indicadas requerían de un apoyo extenso de la Administración del Estado y su efectividad para sacar a personas y familias de la pobreza era discreta.

A partir de la segunda mitad de la década de 1970, pero especialmente desde la década de 1980, el Estado comenzó a efectuar, en su reemplazo, transferencias monetarias mínimas direccionadas hacia grupos sociales prioritarios, que pasaron a ser los grupos de mayor pobreza del país (Larrañaga

2015, p. 24; Larrañaga et al. 2015, p. 227), es decir, aquellos que estaban bajo la línea de pobreza.

Este tipo de políticas requirió diseñar instrumentos de focalización social de las acciones y prestaciones sociales estatales, para su asignación a beneficiarios sobre la base de criterios objetivos (Larrañaga et al. 2015, p. 227). Lo anterior implicó diseñar instrumentos para la medición de la pobreza, tarea en la cual el gobierno nacional trabajó cercanamente con las universidades, adoptando diversas de aproximaciones metodológicas.

Desde un punto de vista histórico, el gobierno midió la pobreza de las personas en función del ingreso de los hogares para adquirir bienes y servicios determinantes de la vida y bienestar de sus integrantes (Berner 2014, p.1-2; Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 263-264).

Un caso en punto lo constituyeron los denominados “Mapas de la Extrema Pobreza”, que se elaboraron por un número de años desde 1974, en un trabajo conjunto de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y la Universidad Católica de Chile, los que persiguieron planificar la política social del gobierno sobre la base de información proveniente de censos nacionales de población, con el objeto de determinar en qué sectores de la población se ubicaban quienes se encontraban en situación de pobreza (Ministerio de Planificación 1991, p. 4; Boltvinik 2013, p. 9). En esta época comenzó a aplicarse la medición de ingresos a partir de la denominada “variante original de necesidades básicas insatisfechas” (Boltvinik 2013, p. 9).

Más adelante, comenzó a emplearse una encuesta de condición socioeconómica para determinar los beneficiarios de las políticas sociales de combate a la pobreza (Ministerio de Planificación 1991, p. 4). Esta fue la denominada “Encuesta CAS” que comenzó a aplicarse desde 1980 y que originó un instrumento denominado la “Ficha CAS”. Esta última era un test de medios basado en variables indirectas de la condición socio-económico de las personas, como eran la situación económica, de vivienda, de acceso a servicios básicos y de escolaridad (Larrañaga et al. 2015, p. 227). En el fondo,

esta ficha servía para evaluar la condición socioeconómica de las personas, permitiendo “identificar con nombre, apellido y dirección a los más necesitados, y de ese modo llegar efectivamente a ellos con los programas del Estado, evitando al máximo las filtraciones de beneficios hacia otros sectores más pudientes” (Ministerio de Planificación 1991, p. 4).

Ella fue sucedida por la denominada “Encuesta CASEN”, creada en 1985, la que consiste en una encuesta de caracterización socioeconómica que mide las condiciones socioeconómicas de los hogares, en relación con el acceso de sus integrantes a la salud, educación y trabajo, sin perjuicio de establecer las condiciones de acceso y características de la vivienda de aquéllos; asimismo, la vigencia de los datos recolectados ha alternado entre una duración trianual (1987-1990; 2000-2009) y bianual (1990-2000, 2010-) a través de los años (Comité de Técnicos sobre la Encuesta CASEN 2010, p. 1-4, 8-9).

Según Larrañaga y Rodríguez, la creación de esta encuesta permitió la medición sistemática de la pobreza, la que a su turno se basa en el costo de la canasta básica de consumo, descomponiéndose esta última en el costo de la canasta básica de alimentos y en el costo de otros bienes y servicios (Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 263). Según estos autores, el costo de la canasta básica de alimentos corresponde al monto de ingreso requerido para adquirir la canasta de alimentos apta para los requerimientos nutricionales definidos por ONU y estos consumos dicen relación con el quintil de hogares que cumple con los requerimientos antedichos gastando la menor cantidad de ingresos (Ibídem). Por su parte, el costo de otros bienes y servicios debe computarse mediante el coeficiente de Orshanky, el que corresponde a la proporción existente entre el gasto en consumos y el gasto en alimentos por parte del citado quintil (Ibídem). En consecuencia, el nivel de costo define la línea de pobreza que permite distinguir los hogares pobres de aquellos que no lo son (Ibídem).

Este instrumento permitió evaluar también la focalización del gasto social, ya que levantaba datos sobre las condiciones de pobreza,

distribución del ingreso en el país y cobertura y perfil de los beneficiarios de los programas sociales (Observatorio Social s.d.) Este tipo de evaluación era necesaria debido a que las políticas de combate a la pobreza se aplican descentralizada y transversalmente por la Administración del Estado, teniendo una participación relevante las municipalidades en las diversas comunas en que se divide el país, las que levantan datos para estos efectos. La ductilidad de este instrumento permitió además incluir nuevos ítems posteriormente, relacionados con las condiciones emergentes de las familias chilenas (Ibídem). Por lo anterior, esta encuesta sigue siendo uno de los instrumentos empleados por el gobierno para obtener información para medir la pobreza (Gobierno de Chile 2017, p. 41).

El otro instrumento es la ficha sucesora de la “Ficha CAS”, la que experimentó cambios en el tiempo como consecuencia de los cambios sociales experimentados por el país, deficiencias en su diseño, facilidad de manipulación por los encuestados e insuficiencia para permitir asignar correctamente el gasto social a los más pobres (Ministerio de Planificación 1991, p. 4-5; Larrañaga et al. 2015, p. 227). Efectivamente, ella fue sucedida por la “Ficha CAS 2”, creada en 1987, la que consideraba medio centenar de variables agrupadas en cinco factores y cuyo basamento eran indicadores de carencias socioeconómicas; igualmente, ella enfatizó a la familia (incluidos sus antecedentes domiciliarios) como la unidad de análisis y a la vivienda como la unidad de aplicación de la encuesta, originando puntajes continuos de la condición socioeconómica de las familias en ese periodo, por áreas geográficas y por su condición urbano-rural, los que tenían una vigencia de dos años (Ministerio de Planificación 1991, p. 6; Larrañaga et al. 2015, p. 227).

Esta ficha fue actualizada en 1997 app., oportunidad en la que se redujeron sus variables y factores para reflejar mejor las condiciones sociales del país y seleccionar con mayor idoneidad los beneficiarios de los grupos prioritarios; sin embargo, el gobierno advirtió la existencia de problemas en su administración relacionados con la distinción urbano-rural y la determinación de la unidad “hogar”, lo que llevó a su reevaluación

en 2002, generándose un nuevo instrumento posteriormente, que fue la “Ficha Familia”, la que nunca entró en vigencia por producirse el cambio de autoridades del ministerio respectivo (Larrañaga et al. 2015, p. 228).

La Primera Administración Bachelet (2006-2010), ordenó reevaluar nuevamente los instrumentos de medición de la pobreza, labor que constituyó un esfuerzo conjunto del gobierno, universidades, centros de estudio y organismos internacionales, al término de la cual se generó un nuevo instrumento, denominado la “Ficha de Protección Social” (en adelante la FPS), creada en 2007, la que pretendió reflejar el cambio gradual de orientación de la política social efectuado desde fines del siglo pasado, en que sucesivas administraciones comenzaron a crear programas relativamente inclusivos de protección social (Ibídem). Además, esta administración tuvo como objetivo, en esta materia, la creación de un sistema de protección social que brindara protección, acompañamiento y oportunidades a la población a lo largo de su ciclo vital, en cuanto formaran parte de los grupos prioritarios definidos por el gobierno dentro del combate a la pobreza (Ibídem).

Esto tuvo un correlato en la aprobación, por parte del Congreso Nacional, de la ley N° 20.379, de 2009, la que creó el Sistema Intersectorial de Protección Social, sin perjuicio de institucionalizar el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”, cuyo art. 1° lo definió como “un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieren de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida”.

Como puede advertirse, este nuevo sistema amplió el foco de la protección social a los hogares vulnerables y, por ende, a sus integrantes, que estaban más expuestos a caer bajo la línea de pobreza por la inseguridad de sus ingresos y trabajo, respecto del cual la FPS jugaba un papel fundamental.

La FPS tuvo también como unidad de aplicación el hogar y calculó el puntaje de cada hogar prediciendo la capacidad de generación de ingresos del grupo familiar, en relación con las necesidades económicas de grupos familiares similares. Subyaciendo esta predicción se encontraban las competencias laborales de los integrantes del grupo familiar y las características del entorno de este último, con prescindencia de los bienes de consumo durable o activos financieros de cada hogar, debido al cambio de patrones socioeconómicos experimentados por la población como consecuencia del desarrollo económico; además, el puntaje de la FPS tenía vigencia indefinida (Ibíd, p. 228-229).

La administración de la FPS se encontraba a cargo de las municipalidades, bajo la supervisión del gobierno. En tal sentido, la implementación de la FPS tuvo un éxito importante en el mediano plazo, ya que cerca de dos tercios de la población se había incorporado a ella, mediante encuestas voluntarias, hacia 2013, y su puntaje se empleaba para optar a ochenta programas sociales del gobierno app., destinados a hogares correspondientes al 60% de menores ingresos de la población (Ibíd, p. 230-31). Con todo, este instrumento estaba expuesto a la eventual manipulación por los propios encuestados, ya que se basaba en la entrega voluntaria de información por el interesado, quien podía sub-declarar información relevante, inclusive con motivo de su actualización periódica, con la finalidad de no ser exceder el puntaje máximo requerido para acceder a beneficios de programas sociales (Ibíd, p. 233-236).

La consecuencia de lo anterior fue que los datos resultantes de la administración de la FPS comenzaron a discordar de los que arrojaba la Encuesta CASEN, lo que adquirió ribetes enormes, ya que el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza parecía aumentar desmesuradamente, sin que existiera una razón objetiva para ello (Ibíd, p. 236-238). Para empeorar las cosas, el entonces Ministerio de Planificación carecía de los medios para fiscalizar la correcta administración de la FPS, especialmente por parte de las municipalidades, con lo cual debió seguir aplicando la FPS mientras lograba

solucionar los problemas de administración reseñados, pero ello no mejoró el clima de desconfianza y rechazo que se desató en la población, especialmente en aquella en situación de vulnerabilidad y de pobreza (Ibídem).

La Primera Administración Piñera (2010-2014) convocó a diversos especialistas para solucionar los problemas de diseño y administración de la FPS y finalizó proponiendo un nuevo instrumento, denominado la “Ficha Social”, la que no estaba exento de problemas de diseño y de manipulación por los usuarios, por lo que no alcanzó a entrar en vigencia completamente por el cambio de autoridades ejecutivas en 2014 (Ibíd, p. 238-243).

Por lo anterior, la tarea de reevaluar la FPS y elaborar un nuevo instrumento de medición de la pobreza fue continuada por la Segunda Administración Bachelet (2014-2018), la que decidió, sobre la base de la recomendación de expertos, emplear un sistema de medición basado en la información disponible en registros públicos administrativos y territoriales, tarea que iba a demandar algún tiempo por la falta de interconexión entre los distintos registros públicos y porque la población vulnerable integra el 30% de trabajadores informales que constituye la población laboral chilena, lo que dificulta la determinación de datos básicos sobre sus ingresos (Ibíd, p. 244). Así, esta administración tomó la determinación de focalizar la política social mediante la exclusión a priori de la población de ingresos medios y altos, la que es identificable fácilmente mediante los registros públicos citados (Ibídem).

Paralelamente, se avanzó en la creación de un Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Beneficios Sociales, consistente en un registro de información para seleccionar beneficiarios de programas sociales, proveniente de registros administrativos pre-existentes y de fichas de caracterización socioeconómica empleadas con anterioridad (Ibíd, p. 245). Esto dio origen al instrumento que se emplea actualmente por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que es el denominado “Registro Social de Hogares”, vigente desde el 1° de enero de 2016, el que consiste en una

plataforma digital, ubicada en la página web del Ministerio de Desarrollo Social y Familia³, que contiene información de más de trece millones de personas -usuarios potenciales de las políticas y programas sociales- a la que pueden acceder los usuarios en forma directa por medio de internet (Ibídem). El diseño adoptado permite a los usuarios rectificar la información levantada por la Administración del Estado, la que es contrastada con la información disponible en registros públicos para fines de postulación de programas sociales, todo lo cual dota de transparencia al mismo (Ibídem).

Basados en Larrañaga et al., puede decirse que este registro considera los ingresos efectivos de los hogares y no su capacidad hipotética de generar ingreso; tampoco es un instrumento de caracterización socioeconómica, a diferencia de la FPS (Ibíd, p. 246). La información disponible incluye una calificación socioeconómica de los hogares, de base y orientación multidimensional, cada uno de los cuales es ubicado en un tramo de ingresos que representa su grado de vulneración socioeconómica, pero sin que exista un puntaje asociado a dicha ubicación, como sucedía anteriormente (Ibídem).

2.1 De la pobreza por ingresos a la pobreza multidimensional

Históricamente, Chile midió la pobreza de los hogares por medio del ingreso de éstos para adquirir bienes y servicios para sus integrantes, lo que fue facilitado por la temprana adopción de instrumentos que discurrían sobre los ingresos de los hogares, como fue el caso de la Encuesta CASEN. Este método consideró el costo de la denominada “canasta básica de consumo”, como mencionado *supra*, para determinar la línea de pobreza que permitía identificar los hogares pobres (Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 263).

Este método permitió medir la pobreza entre 1987 y 2011, basado en la estructura de consumo de 1987, la que se ajustaba por la inflación, pero

³ Este registro se encuentra en la siguiente dirección electrónica: <http://www.registrosocial.gob.cl/>

esto no respondía a los cambios en la estructura de consumo de los hogares como consecuencia del desarrollo económico y la mayor diversificación social (Ibídem). Tampoco existió una actualización de la metodología para medir la línea de pobreza, debido a que gobiernos sucesivos temieron los efectos políticos provenientes de un aumento hipotético de la pobreza nacional, como consecuencia de la actualización metodológica (Ibídem). Estos desarrollos condujeron a que la población en situación de pobreza por ingresos, medida según el método indicado, haya retrocedido desde un 38,6% en 1990 a un 7,8% en 2013 (Ibíd, p. 265).

En tal sentido, la desigualdad proveniente de los ingresos experimentó una caída importante entre 1990 y 2013, aunque pueden distinguirse dos sub-periodos: a) 1990-2000: la caída de la desigualdad obedeció a que la brecha de ingresos del trabajo se redujo producto del crecimiento económico; b) 2000-2013: la caída de la desigualdad obedeció a aumentos de transferencias monetarias en favor de hogares vulnerables, producto de la redistribución efectuada por el gobierno (Ibíd, p. 255). Ambos escenarios respondieron al ciclo económico mundial, a la ralentización de la economía chilena y al ciclo político chileno de esos años. Con todo, lo anterior no alteró la ubicación del país en el índice de desigualdad de los países de la OCDE, que es segundo después de México con un coeficiente de GINI cercano a los 50 puntos, el que duplica el coeficiente de varios de estos países (Ibíd, p. 257, 275-276; Gobierno de Chile 2017, p. 17, 42).

No obstante, los datos recolectados en el mismo periodo, analizados a la luz de los umbrales de ingresos del Banco Mundial⁴, sugirieron que la población en situación de pobreza disminuyó desde 33% a un 11,5%; la población vulnerable se incrementó ligeramente desde un 40,3% a un 42,7%; la clase media se expandió desde un 23% a un 39,7%; y, la población de altos

⁴ Para el Banco Mundial son pobres los hogares que viven con menos de US\$4.- diarios por persona, son vulnerables los hogares con ingresos entre US\$4.- y US\$10.- diarios por persona, son de clase media aquellos hogares con ingresos entre US\$10.- y US\$50.- diarios por personas y son de altos ingresos los hogares con más de US\$50.- diarios por persona. Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 268.

ingresos también aumentó desde un 3.7% a un 6,2% (Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 269).

Dados los problemas mencionados, el Presidente Piñera convocó a una Comisión de Medición de la Pobreza en 2012, con el objetivo de estudiar cambios a la metodología de medición de la pobreza por ingresos. Esta comisión contó con la participación intersectorial de agencias del gobierno, de expertos de la academia y de organizaciones internacionales, y ella no sólo propuso la actualización de la metodología indicada, sino que también su complementación mediante una medición multidimensional de la pobreza, conforme a las experiencias comparadas. Esta propuesta no alcanzó a ser puesta en vigencia por la Administración Piñera y correspondió a la Segunda Administración Bachelet llevarla a efecto, previo análisis por los mismos actores, entre 2014 y 2015.

La propuesta de complementar la medición de la pobreza por ingresos con una medición multidimensional obedeció a un consenso de la elite política y administrativa, en el sentido que la pobreza constituye un fenómeno dinámico y multiforme que requiere de distintos indicadores para fines evidenciarlos y de medición, toda vez que las carencias asociadas a ella afectan ámbitos muy variados de la vida y bienestar de las personas (e. g., igualdad, habitación, seguridad, educación, acceso a redes sociales y trabajo, salud, etc.), las que afectan diferenciadamente, en razón de sus intensidades, a los hogares y sus integrantes (Berner, 2014, p. 2). Así, la medición multidimensional de la pobreza implica, en resumen, incluir visiones diferentes sobre este fenómeno (Ibíd, p. 3) y asumir que “la pobreza no es una condición única, fácilmente identificable, sino un conjunto fluctuante de situaciones” (Spicker 2009, p. 303), lo que sólo puede redundar en la integralidad e inclusividad de la política pública respectiva.

En retrospectiva, se puede afirmar que la adopción de esta forma mixta de medir la pobreza por parte del gobierno chileno, basada en la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional, supuso la incorporación

de metodologías más exigentes y que respondieran a una sociedad más diferenciada y con mayor movilidad social que en el pasado, por lo que los resultados informados a la opinión pública en los últimos años han representado un verdadero llamado de atención para los distintos gobiernos que ha tenido el país.

Desde luego, la medición de la pobreza por ingresos pasó a ser más rigurosa debido a la consideración de aumentos de gastos en bienes y servicios no alimenticios, un método de ajuste diferente y las diferentes realidades territoriales. Además, se incluyeron otras formas de renta y el costo de la canasta básica de alimentos se reemplazó por un umbral que corresponde a los dos tercios de la línea de pobreza (Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 264). Por su parte, la medición de la pobreza multidimensional se basó en la metodología de Alkire y Foster, contando con la asesoría de CEPAL y de la Iniciativa para la Pobreza de la Universidad de Oxford, y consideró la intensidad de las carencias de los hogares en distintas dimensiones del bienestar, como asimismo la agregación de las carencias para determinar los hogares en situación de pobreza (Berner 2014, p. 4-5), aun a riesgo de sobrestimar la pobreza. Eventualmente, esta metodología permite agregar o reemplazar dimensiones, indicadores o umbrales, acorde al grado de desarrollo de los países, por lo que podrían incorporarse dimensiones e indicadores distintos en el futuro (Berner 2014, p. 6).

Esta metodología consideró inicialmente cuatro dimensiones de bienestar, las que se aumentaron a cinco, tras un análisis técnico de aproximadamente dos años. Las dimensiones consideradas originalmente eran educación, salud, vivienda y empleo y seguridad social, con tres indicadores por dimensión, mientras que las dimensiones de entorno y redes fueron preteridas por razones técnicas (problemas de definición conceptual, diseño y operacionalización), pero no descartadas en el diseño deseado de la medición multidimensional de la pobreza, siendo incorporadas a partir de la segunda versión de la misma, la que se realizó con motivo de

la administración de la Encuesta CASEN 2015 (Gobierno de Chile 2017, p. 72; Ministerio de Desarrollo Social de Chile 2018, p. 3).

En la primera versión, cada una de las cuatro dimensiones tenía un peso de 25% y los indicadores un peso de 8,3%. Así, la dimensión Educación tenía como indicadores la asistencia, rezago escolar y escolaridad; la dimensión Salud tenía por indicadores la malnutrición en niños/niñas, adscripción al sistema de salud y atención; la dimensión Trabajo y Seguridad Social tenía los indicadores de ocupación, seguridad social y jubilaciones; finalmente, la dimensión Vivienda tenía por indicadores al hacinamiento, estado de la vivienda y servicios básicos (Ministerio de Desarrollo Social de Chile 2018, p. 3). De esta manera, se consideraban pobres multidimensionales aquellos hogares que tenían carencias en un 25% de los indicadores, cada uno de los cuales contaba con umbrales para determinar si un hogar era pobre o no pobre (Berner 2014, p. 6).

A partir de la segunda versión, se incorporaron las dimensiones de entorno y redes, para lo cual se reformularon las dimensiones existentes y el peso de todas las dimensiones. Así, la metodología contempló cinco dimensiones, cada una de las cuales contó con tres indicadores, pero el peso de todos ellos varió, como sigue: Educación (22,5%); Salud (22,5%); Trabajo y Seguridad Social (22,5%); Vivienda y Entorno (22,5%); y Redes y Cohesión Social (10%). Por consiguiente, los indicadores de las cuatro dimensiones pasaron a tener un peso de 7,5%, mientras que los indicadores de la quinta dimensión –Redes y Cohesión Social- tuvieron un peso de 3,33%. Finalmente, los indicadores de las tres primeras dimensiones no experimentaron cambios en su denominación, pero los de la cuarta dimensión –Vivienda y Entorno- sí sufrieron cambios, ya que consistieron en habitabilidad, servicios básicos y entorno, mientras que los indicadores de la quinta dimensión –Redes y Cohesión Social- fueron apoyo y participación social, trato igualitario y seguridad (Ministerio de Desarrollo Social de Chile 2018, p. 7).

Al respecto, la aplicación de la nueva forma mixta de medir la pobreza, respecto de los datos contenidos en la Encuesta CASEN para los años 2013, 2015 y 2017, reveló lo siguiente: (1) Pobreza por ingresos: a) 2013: 14,4% (4,5% pobres extremos); b) 2015: 11,7% (3,5% pobres extremos); c) 2017: 8,6% (2,3% pobres extremos); (2) Pobreza multidimensional: a) 4 Dimensiones: i) 2013: 20,4%; ii) 2015: 19,1%; 2017: 18,6%; b) 5 Dimensiones: i) 2015: 20,9%; ii) 2017: 20,7% (Larrañaga y Rodríguez 2015, p. 265, 294; Gobierno de Chile 2017, p. 17, 72; Ministerio de Desarrollo Social 2017).

La interacción entre pobreza por ingresos y pobreza multidimensional requiere de la desagregación de los datos y así, por ejemplo, basados en la Encuesta CASEN 2015, se reportó que del 11,7% de personas que sufrían de pobreza por ingresos, sólo un 7,1% experimentaba esta última y un 4,5% padecía además de pobreza multidimensional; por otra parte, del 20,9% de personas que padecían pobreza multidimensional, había un 16,4% que sólo experimentaba esta última. También se constató que un 18,8% de hogares urbanos estaban en situación de pobreza multidimensional, mientras que un 35,2% de los hogares rurales estaban en similar situación; en términos geográficos, el mayor porcentaje de población en pobreza multidimensional se encuentra en la región de la Araucanía (29,2%), que es la más pobre del país, y el menor porcentaje en Magallanes (9,2%) (Gobierno de Chile 2017, p. 72-73).

Los datos reseñados *supra*, especialmente la evolución de la pobreza multidimensional entre 2015 y 2017, como asimismo, el hecho que las zonas más rurales y con mayor presencia de minorías indígenas exhiban los porcentajes más elevados de pobreza, han hecho sonar una voz de alarma en la elite política y administrativa chilena, como asimismo en la opinión pública, porque ellos implican que la focalización del gasto social ha tenido una efectividad moderada ante la persistencia de ciertas realidades históricas, como las de aquellas zonas geográficas, lo que es delicado debido a que el porcentaje de gastos presupuestarios dirigidos a enfrentar problemas de ingresos asciende al 20,8% y el porcentaje del gasto público total en servicios

esenciales de educación, salud y protección social alcanza a un 65,5% (Gobierno de Chile 2017, p. 75).

3 Políticas públicas de inclusión de social: una revisión selectiva

Dado que el gobierno chileno asumió como un compromiso alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1, relativo a poner fin a la pobreza en todas sus expresiones, hacia el año 2030, el diagnóstico efectuado por aquél en 2017 destacó un número de políticas, planes y programas que apuntan a disminuir la pobreza, especialmente multidimensional, la que tiene una connotación estructural, y atender a grupos en situación de vulnerabilidad social, sin perjuicio de la existencia de un Sistema Intersectorial de Protección Social, definido *supra*, el que ha sido modelado por sucesivas administraciones mediante la incorporación de nuevos subsistemas desde su creación en 2009.

Al respecto, se debe señalar que este último sistema está compuesto por diversos subsistemas, los que se definen por el art. 2° de la ley N° 20.379 como “el conjunto de acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas intersectorialmente por distintos organismos del Estado, focalizadas en un mismo grupo de personas y, o familias, en situación de vulnerabilidad económica”. A su turno, conforme al art. 3° del cuerpo legal citado, el sistema intersectorial en comento se compone de los siguientes subsistemas: “Chile Solidario”, “Protección Integral a la Infancia-Chile Crece Contigo” y los demás que sean incorporados por el Presidente de la República conforme a los estrictos requisitos copulativos previstos en el art. 4° de la misma ley (uno de los cuales es contemplar el retiro gradual de los beneficiarios del subsistema) previa propuesta de un Comité Interministerial, el que debe consultar con el Consejo Consultivo del referido sistema, e informe del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Por último, el art. 5° de la ley contempla la existencia de un instrumento de caracterización socioeconómica de la población nacional, el que debe considerar, entre

otros, factores de caracterización territorial, como uno de los instrumentos de gestión de del referido sistema intersectorial de protección, función que cumple la Encuesta CASEN.

En la actualidad, tras más de diez años de funcionamiento, el sistema intersectorial de protección aludido está compuesto por los siguientes subsistemas: Protección Integral a la Infancia-“Chile Crece Contigo”; Sistema de Apoyos y Cuidados-“Chile Cuida”; “Chile Seguridades y Oportunidades”; y “Elige Vivir Sano” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2019). De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el subsistema “Chile Crece Contigo” persigue la protección y apoyo integral a la infancia mediante acciones y servicios universales, mediante la focalización de apoyos a los que presentan vulnerabilidad mayor; el subsistema “Chile Cuida” constituye una red local de apoyos y cuidados que persigue la protección y apoyo integral de personas dependientes y sus hogares; el subsistema “Chile Seguridades y Oportunidades” apunta a la promoción de mejores condiciones de vida para las personas y sus familias, mediante la superación de condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad social, con un enfoque en el ejercicio de derechos durante todo el ciclo vital; finalmente, el subsistema “Elige Vivir Sano” promueve transversalmente la formación de hábitos y estilos de vida saludables para mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas (Ibídem). Estos subsistemas comprenden las acciones y prestaciones sociales ejecutadas por los distintos organismos estatales, en el campo respectivo, las que son coordinadas y supervisadas en su evaluación por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, como explicado *supra*. En este contexto, precisamente, se insertan las distintas políticas, planes y programas sociales del gobierno, los que tienen como eje central la vulnerabilidad social de las familias y apuntan a producir una mayor inclusión social de sus integrantes, especialmente ante situaciones de pobreza multidimensional.

Al respecto, el *Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile*, dado a conocer por el

gobierno en 2017, efectuó una enumeración relativamente exhaustiva de los programas públicos existentes. A continuación, efectuaremos una revisión sumaria, breve y selectiva, del documento citado.

Así, frente a situaciones de pobreza por ingresos, existen programas de transferencias monetarias, como el subsidio único familiar, la pensión solidaria (vejez e invalidez), el seguro de cesantía, las prestaciones del subsistema de seguridades y oportunidades, el subsidio al empleo joven y de la mujer, el subsidio al pago del consumo de agua potable y alcantarillado, y la oferta programática para el emprendimiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Gobierno de Chile 2017, p. 76). La pobreza multidimensional, a su turno, es enfrentada mediante políticas, planes y programas intersectoriales sociales, en especial con aquellos que dicen relación con trabajo, vivienda, salud y desarrollo social, los que tienen un énfasis en acciones y prestaciones garantizadas en términos de derechos de los beneficiarios, como es el caso “Chile Crece Contigo” y “Chile Seguridades y Oportunidades”, entre otros (Ibídem).

Respecto del acceso a servicios básicos, el gobierno apoya financieramente a los gobiernos regionales mediante programas para el saneamiento sanitario, el acceso al agua potable, al alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y disposición de aguas tratadas sanitariamente, en condiciones de sustentabilidad ambiental y financiera de la infraestructura, lo que ha permitido alcanzar niveles muy elevados de satisfacción del derecho humano al agua y al saneamiento en áreas urbanas, aunque menores en áreas rurales. Algo similar sucede con el manejo sustentable de residuos sólidos domiciliarios, respecto de los cuales existe un programa nacional para mejorar la salubridad y calidad ambiental urbana y rural. También existe el programa de infraestructura rural para el desarrollo territorial, cuyo objetivo es potenciar el desarrollo productivo de las comunidades rurales, para lo cual el acceso a infraestructura para el proceso productivo (agua, saneamiento sanitario, electricidad, puertos, carreteras, telecomunicaciones) es relevante. Igualmente, existe el programa de energización, el que financia proyectos

de electrificación y eficiencia energética de comunidades rurales, aisladas e insulares, para el mejoramiento de sus condiciones de vida y el fomento de sus economías, incluido el desarrollo de energías renovables, acorde a las políticas nacionales de cambio de la matriz energética hacia el mediados de este siglo (Ibíd, p. 77).

También el acceso a recursos económicos ha constituido una preocupación gubernamental, ya que permite mejorar la inclusión social de las personas, especialmente de las mujeres. Así, existe el programa para consolidación de la tenencia de tierras de los pequeños propietarios y poseedores de predios rústicos y urbanos, el bono legal para financiar el acceso a derechos de aguas y la construcción de obras de regadío, los subsidios a inversiones productivas, el programa “Más Capaz” que apoya permanencia laboral de mujeres, jóvenes y discapacitados vulnerables, el programa capital semilla para emprendedores, todos los cuales deben tener un enfoque de género (Ibídem).

Para mejorar las condiciones de vida y bienestar de las comunidades rurales, existe además el programa de agua potable rural que permite a aquéllas organizarse en cooperativas de agua potable rural y alcantarillado, lo que ha brindado acceso al agua potable al 99% de la población de zonas rurales concentradas, incluyendo para ello el empleo de una veintena de plantas desaladoras de agua ubicadas en todo el país. Además, este ministerio está diseñando un sistema integral de abastecimiento de agua potable rural para dotar a estas cooperativas y plantas de autonomía energética, de nuevos sistemas de producción de agua y del re-uso de aguas dispuestas ante la persistencia de la sequía (Ibíd, p. 77-78).

Por otra parte, existe desde hace décadas el programa del subsidio habitacional, ante situaciones de hacinamiento y falta de vivienda, el que permite el acceso a la casa propia a familias vulnerables, mediante viviendas sociales libres de costo en algunos casos y en otros mediante un financiamiento tripartito gobierno-banca-beneficiario, lo que tiene un impacto social,

económico y productivo importante. En los últimos años, estos programas han comenzado a enfatizar la diversidad de modelos de viviendas, de acuerdo a las condiciones geográficas, la movilidad urbana de los beneficiarios, el aislamiento térmico y eficiencia energética y la conectividad a sistemas de energías renovables, como es el caso de la energía solar, existiendo para esto último financiamiento público (Ibíd, p. 151, 202-203).

En el último tiempo, la segregación urbana se ha transformado en una nueva preocupación del gobierno, ya que el costo creciente de los terrenos ha conducido en las últimas décadas a que los beneficiarios de las políticas antedichas enfrenten carencias importantes y la exclusión social en sus ciudades. Si bien este es un tema de política pública reciente, existen programas que persiguen mejorar la calidad de vida de las familias en sus comunidades, como la construcción de plazas y parques comunitarios, la reforestación urbana, la pavimentación participativa de calles y aceras, la construcción de infraestructura deportiva y esparcimiento infantil en plazas y parques, la construcción de ciclo-vías urbanas, la utilización de mejor tecnología para el alumbrado público de calles, la obligación de construir equipamiento urbano por empresas inmobiliarias, la recolección semanal de basura domiciliaria cada dos o tres días, entre muchos otros (Ibíd, p. 151, 193-203).

Conclusión

En las últimas cuatro décadas el gobierno chileno ha implementado políticas públicas para combatir la pobreza que afectaba inicialmente a un porcentaje elevado de la población. En el largo plazo, los resultados han sido positivos, en cuanto ha disminuido el porcentaje de la población que experimenta pobreza por ingresos, aunque el resultado es más discreto respecto de la pobreza multidimensional.

Estas políticas públicas se han caracterizado por tener un enfoque focalizado en ciertos grupos sociales definidos como prioritarios por gobiernos sucesivos, en lugar de un enfoque universal para toda la población.

Estos grupos estuvieron constituidos, primero, por las personas situadas bajo la línea de pobreza y, posteriormente, por las personas vulnerables socioeconómicamente en términos de ingresos. La introducción de una medición multidimensional de la pobreza ha implicado ver esta última en términos situacionales, dinámicos y multiformes, en lugar que en forma estática, lo que ha permitido aprehender mejor la realidad social emergente en las últimas décadas, como consecuencia del desarrollo económico experimentado por el país luego de 1990.

En cualquier caso, el problema central de la política pública chilena sobre combate a la pobreza ha sido determinar –con pretensión científica– los potenciales beneficiarios de las acciones y prestaciones sociales públicas, para lo cual distintos gobiernos han diseñado instrumentos de medición de la pobreza con el apoyo de expertos, de las universidades y la sociedad civil. Por lo anterior, las políticas públicas sobre la pobreza han tenido continuidad y se han visto, de alguna manera, resguardadas de una politización mayor, más allá de los énfasis que cada gobierno les ha dado de acuerdo a sus plataformas programáticas, existiendo un consenso sostenido sobre excluir a las clases medias y a las de altos ingresos de los beneficios de dichas políticas.

Las políticas, planes y programas sociales se insertan actualmente en un Sistema Intersectorial de Protección Social, coordinado por el Ministerio de Planificación Social y la Familia, cada uno de los cuales está sujeto a evaluación externa periódica, en términos de costo/efectividad, lo que permite, entre otros, evitar el riesgo de captura por grupos de presión determinados. Todos ellos contemplan, además, el retiro gradual de los beneficiarios, con el objeto de evitar situaciones de dependencia prolongada de éstos, lo que es acorde con el énfasis puesto en la efectividad de unos y otros.

Este sistema intersectorial de protección social se ha desarrollado en el contexto de un sistema económico de mercado liberal –si no derechamente neoliberal– y un Estado –el sector público– meramente regulador, los que responden a una constitución económica que resguarda fuertemente los

derechos de propiedad, los derechos patrimoniales e intenta fomentar el emprendimiento privado. En esta perspectiva, muchas de las políticas públicas de inclusión social, especialmente de minorías históricamente excluidas, se relacionan directa o indirectamente con esta arquitectura constitucional económica, aunque subsisten problemas de implementación de las mismas por su carácter descentralizado e intersectorial.

Con todo, muchas de las situaciones de pobreza, especialmente multidimensional, parecen responder a situaciones estructurales en que se deniega un derecho básico de igualdad a ciertos sectores de la población (v. gr., segregación urbana). En estas circunstancias, cabe preguntarse si el sistema de protección social existente puede trascender las limitaciones que plantea el sistema económico; en otras palabras, surge la inquietud sobre cuánto más puede avanzar el país, sobre la base del ensayo y error de las última décadas, sin contar con un sistema de seguridad social universal, integral, suficiente, solidario e inclusivo, especialmente ante el surgimiento de una cultura de derechos fundamentales en una sociedad que se siente o aspira a ser más horizontal, parte importante de la cual se siente desprotegida por su exclusión del citado sistema de protección social.

Referencias

ARELLANO, P. La Recepción en Chile de la Evolución de las Normas Internacionales en Materia de Seguridad Social: Un diálogo influyente sobre el fin de un periodo. En NÚÑEZ, M. (ed.) *La Internacionalización del Derecho Público*. Santiago: Thomson Reuters/La Ley, 2015. p. 347-375.

BERNER, H. *Pobreza Multidimensional en Chile: Una nueva mirada*. Santiago, Ministerio de Desarrollo Social, 2014. Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Pobreza_Multidimensional_Chile_heidi_Berner.pdf [Acceso: 15 de abril de 2019].

BOLTVINIK, J. Medición Multidimensional de Pobreza. América Latina de precursora a rezagada. En *Rev. Sociedad & Equidad*, N° 5, 2013. p. 4-29.

COMISIÓN DE TÉCNICOS SOBRE LA ENCUESTA CASEN. *Informe de la Comisión de Técnicos sobre la Encuesta CASEN*, 2010. Disponible en <https://www.undp.org> [Acceso: 22 de julio de 2019].

GOBIERNO DE CHILE. *Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile*, 2017. Disponible en <http://www.chileagenda2030.gob.cl/documentos/informes> [Acceso: 19 de junio de 2019].

LARRAÑAGA, O. Las Políticas de Protección Social en Perspectiva Histórica. En LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (eds.) *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores, 2015. p. 15-39.

LARRAÑAGA, O.; FALCK, D.; HERRERA, R.; TELIAS, A. De la Ficha de Protección Social a la Reforma a la Focalización. En LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (eds.) *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores, 2015. p. 225-249.

LARRAÑAGA, O.; RODRÍGUEZ, M. Desigualdad de Ingresos y Pobreza en Chile 1990 a 2013. En LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (eds.) *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores, 2015. p. 251-288.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *Situación de Pobreza. Síntesis de Resultados. Casen 2017*, 2018. Disponible en www.desarrollosocial.cl [Acceso: 2 de junio de 2019].

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE CHILE. Pobreza Multidimensional en Chile: Incorporación de Entornos y Redes. En *OPHI Briefing* 50, 2018. Disponible en <https://ophi.org.uk/pobreza-multidimensional-en-chile-incorporacion-de-entorno-y-redes/> [Acceso 20 de julio de 2019].

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA. Sistema de Protección Social, 2019. Disponible en <http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/proteccionsocial> [Acceso: 15 de mayo de 2019].

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN. *La Ficha CAS como Instrumento de Asignación de Subsidios*. Santiago: División Social/Departamento de Información y Evaluación Social, 1991.

OBSERVATORIO SOCIAL. *Archivo histórico Encuesta CASEN*, s.d. Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php (Acceso: 14 de agosto de 2019)].

SPICKER, P. Definiciones de pobreza: doce grupos de significados. En SPICKER, P.; ÁLVAREZ, S. Y GORDON, D. (eds.) *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO-CROP, 2009. p. 291-306.

THELEN, K. How Institutions Evolve: Insights from comparative historical analysis. En MAHONEY, J. y RUESCHEMEYER, D. (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 208-240.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE COMO GARANTÍAS DE LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN Y LA SALUD¹

Elena Alvites²

1 Introducción

La Constitución peruana de 1993 incorpora la cláusula de Estado Social y Democrático, como mandato objetivo que vincula a todo el Estado y la sociedad³, con la finalidad de brindar no solo seguridad jurídica sino también material, es decir, de propiciar el bienestar. En ese marco adopta como deberes primordiales del Estado peruano⁴ garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general basado en la justicia, así como el desarrollo integral y equilibrado. Asimismo, el Texto Constitucional peruano reconoce un amplio catálogo de derechos

¹ La primera versión de este trabajo fue discutida en el Seminario Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido por el Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNOESC, los días 27 y 28 de junio de 2019, en Chapecó, SC, Brasil. Este seminario contó con el apoyo institucional de CAPES, Programa PAEP.

² Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora ordinaria principal del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Docente investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF), reconocido por el Vicerrectorado de Investigación de la PUCP, y de cuyos miembros he recibido valiosas recomendaciones, pero la responsabilidad del texto es exclusivamente de la autora.

³ **Constitución Peruana de 1993. Artículo 43.-** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

⁴ **Constitución Peruana de 1993. Artículo 44.-** Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población frente a las amenazas contra la seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

fundamentales, que incluye a los denominados derechos sociales, como son los derechos a la salud y a la educación.

Este marco constitucional coincide con el compromiso asumido por el Estado peruano con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, también denominados Agenda 2030 a mejorar significativamente las condiciones de vida de las todas las personas en el planeta, buscando la erradicación de la pobreza y el hambre para el año 2030, así como procurando reparar y preservar el entorno natural, los océanos y las vías fluviales. De ahí que parte de esta agenda sea garantizar, de forma progresiva, el acceso a bienes que inciden directamente en la satisfacción de derechos fundamentales como el derecho a la salud y el derecho a la educación.

Como veremos, tanto la construcción del Estado Social y Democrático en el Perú como el cumplimiento de la Agenda 2030, exigen atender obligaciones orientadas a la protección de las personas frente a todo tipo de inseguridad, particularmente la inseguridad material, que actualmente no es solo territorial sino que se manifiesta a escala planetaria. De esa forma, aunque las personas en situación de vulnerabilidad requieren especial atención, las acciones del Estado deben dirigirse a la generalidad de los seres humanos, pues a nivel planetario todos tenemos incapacidad para dominar por nosotros mismos todas las condiciones y prepuestos necesarios para una existencia digna (Arango, 2001, pág. 154). En esa línea también es posible vincular, en esta reflexión, el viejo concepto de *procura existencial* – formulado para hacer alusión a la imposibilidad del ser humano de satisfacer por sí mismo todas sus necesidades vitales, en las sociedades modernas e industrializadas del siglo XXI– con la visión de la Agenda 2030, en tanto esta propone poner fin a la pobreza y promover el bienestar de las personas en un escenario planetario, vale decir, la procura existencial para todos los seres humanos. El concepto de *procura existencial* partía de la diferenciación entre aquellos espacios vitales que el ser humano puede dominar y aquellos que no alcanza a hacerlo (Forsthoff, 1967, pág. 14ss) (Diez Moreno, 2004, pág. 191ss), y en los que el Estado debe intervenir para garantizar a las personas

el acceso a bienes y servicios. En el siglo XXI se evidencia aún más la falta de dominio de parte del ser humano, porque el modelo de desarrollo de producción y consumo ha ampliado las brechas sociales y económicas y ha propiciado el deterioro ambiental. La procura existencial, en esa medida, es un concepto que puede actualizarse y vincularse con el bienestar de los seres humanos y la realización de derechos fundamentales sociales, que fueron y son la razón de ser de los actuales Estados, tanto en el ámbito constitucional cuanto en el de los compromisos internacionales.

En esa medida, esta contribución persigue identificar, a partir de la dogmática constitucional, cuál es la relación –o vínculo– entre los ODS y la eficacia de la Constitución y su fórmula política de Estado Social y Democrático, así como la realización de los derechos fundamentales mencionado. Ello supondrá responder las interrogantes sobre cómo se alinean y aportan los ODS – en particular el 3 y el 4, referidos a salud y bienestar, educación inclusiva, equitativa y de calidad– con la realización de los mandatos constitucionales y cuáles son los avances reportados por el Estado peruano a casi cuatro años de adopción de la Agenda 2030.

2 Los derechos fundamentales en el Estado Social y Democrático peruano

El Estado Social y Democrático de Derecho alude a aquellas formas o modelos de Estado que surgieron en un momento histórico concreto: tras la segunda guerra mundial en los estados europeos. Su enunciación, como fórmula política, aspiró a superar el formalismo y la inequidad del Estado liberal así como los abusos de los regímenes autoritarios; supuso el cierre de un pacto entre las distintas tendencias ideológicas de la época, el liberalismo y el socialismo, para perseguir objetivos básicos de seguridad, libertad e igualdad (Carmona, 2000, pág. 80).

Desde la perspectiva político-económica, el Estado Social se entiende como el resultado de la relación dialéctica entre las necesidades de

acumulación del capitalismo tardío y las reivindicaciones sociales de las clases trabajadoras, puesto que la contradicción entre capital y trabajo se resolvió en un pacto objetivo entre ambos que es justamente lo definitorio del Estado social [...] Este pacto se manifiesta en un despliegue de la actuación del Estado para atender las exigencias de ambos frentes: el del capital y el del trabajo, o, lo que es lo mismo, a un doble tipo de intervencionismo: el intervencionismo en el ámbito económico y el intervencionismo en el ámbito social (De Cabo, 1997, pág. 224).

Tal transformación del Estado quedó plasmada –en los textos constitucionales europeos de la segunda posguerra– en la fórmula política del Estado Social y Democrático de Derecho. Una fórmula estatal cuyos componentes no deben ser entendidos de forma disociada sino como una síntesis que alude a las facetas y funciones que ha de cumplir el Estado. La unidad e interdependencia de los elementos de la fórmula política también es una de las características de este tipo de Estado, porque *los principios de unidad (Einheit), coherencia o concordancia práctica (Praktischer Konkordanz) y fuerza integradora (Integrierender Wirkung) de la Constitución [...] se traducen en la necesidad de no contemplar las nociones de Estado de Derecho, Estado social y Estado democrático como tres categorías antinómicas, ni siquiera como tres fórmulas independientes susceptibles de interpretaciones o aplicaciones fragmentarias; sino como tres funciones, facetas o exigencias de una única definición constitucional* (Pérez Luño, 2001, pág. 234). Desde entonces, esta fórmula política se afirma como una directriz de la actuación del Estado, así como de la interpretación y aplicación de las constituciones y los derechos fundamentales.

La adopción de la fórmula de Estado Social y Democrático persigue también la profundización de la democracia y busca extenderla a los ámbitos social y económico porque, luego de los luctuosos sucesos que precedieron a la segunda guerra mundial, se advirtió que la democracia solo tenía sentido pleno si *se extiende a la sociedad y ofrece a todas las clases sociales las mismas oportunidades en el proceso económico* (Abendroth, 1986, pág. 30). En esa medida, el Estado Social y Democrático no solo respeta ciertos límites y se abstiene de lesionar los derechos de las personas, sino que adquiere obligaciones

que se orientan a brindar protección a los individuos frente a todo tipo de inseguridad, incluso la inseguridad material, haciendo posible la *procura existencial*, no exclusivamente la de los individuos que se hallan en situación de vulnerabilidad sino la de todos los seres humanos. Y esto porque en las sociedades contemporáneas todos tenemos –de alguna manera– incapacidad para dominar, por nosotros mismos, todas las condiciones y presupuestos necesarios para una existencia digna. De ahí que se afirme que la función esencial del *Estado social y democrático de derecho es la protección de las personas frente a los riesgos naturales y sociales* (Arango, 2001, pág. 154), vale decir, la función de brindar, en términos amplios, seguridad social.

En consonancia con este nuevo modelo estatal, las constituciones incorporaron dispositivos que dan cuenta de un cuadro de valores y principios que configuran límites y también directrices de actuación; en particular, los derechos fundamentales de carácter social, que enriquecieron el catálogo de derechos fundamentales, para responder a las exigencias de la libertad, la igualdad de oportunidades y el propio concepto de dignidad humana (Sarlet, 2019, pág. 81). En efecto, en el marco del Estado Social y Democrático la reformulación de los derechos fundamentales supuso la superación de su carácter negativo para convertirse en *instrumentos jurídicos de control de la actividad positiva, que debe estar orientada a posibilitar la participación de los individuos y los grupos en el ejercicio del poder. Lo que trae como consecuencia la necesidad de incluir en el sistema de los derechos fundamentales no sólo a las libertades clásicas sino también a los derechos económicos, sociales y culturales como categorías accionables y no como meros postulados programáticos*” (Pérez Luño, 2001, pág. 228).

En esa línea, la realización de los derechos fundamentales –en consonancia con el principio democrático, también presente en esta fórmula política estatal– exige la participación de la población en la definición de las políticas públicas tendientes al cumplimiento de las obligaciones del Estado (Abendroth, 1986, pág. 37), más aún si se tiene en cuenta que estas se orientan a la satisfacción de sus derechos sociales. En esa medida, el Estado Social y Democrático tiene una estructura mixta que responde al conjunto

de obligaciones diversas que le corresponde cumplir, pues en ellas se conjuga *la prohibición y la obligación de la intervención de la esfera pública en el área social* (Olivas, 1991, pág. 13).

Así se explica también la necesidad de considerar el doble carácter o dimensión de los derechos fundamentales: pues, se les considera derechos subjetivos –entendidos como posiciones jurídicas cuya titularidad pertenece a cada uno de los individuos, de las cuales se derivan obligaciones– y son también normas objetivas o institucionales que –como mandatos generales de protección– deben dar paso a complejos marcos normativos, de procedimiento y de funciones institucionales que legitiman la actividad estatal (Häberle, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, 2003, pág. 97). De esa manera, la dimensión objetiva o institucional hace de cada derecho fundamental un mandato de acción y protección que compromete la actuación del Estado para la realización de los mandatos normativos que se desprenden de los dispositivos constitucionales que reconocen los derechos (Böckenförde, 1993, págs. 114 - 115).

Estas dos dimensiones se condicionan mutuamente y deben permitir la realización de los derechos fundamentales. El ejercicio y protección de la dimensión subjetiva requiere de la satisfacción de la dimensión objetiva, en particular, de los marcos normativos, funcionales y procedimentales que se adoptan para dar entidad a los mandatos objetivos. Estos marcos normativos y de procedimiento, como presupuestos de realización de los derechos fundamentales en el Estado social y democrático, son complejos y demandan la acción de diferentes órganos del Estado; asimismo, los procedimientos deben propiciar la participación de la ciudadanía, para afirmar el *status activus procesualis* de las personas en la realización, particularmente, de los derechos sociales (Häberle, *Los derechos fundamentales en el Estado prestacional*, 2019, pág. 82ss). Ello, considerando que la participación de la ciudadanía en estos procedimientos facilitará el acceso a los bienes básicos que forman parte de los derechos fundamentales sociales. No obstante, no hay que confundir estos procedimientos de participación en la protección

de derechos con los procesos jurisdiccionales, puesto que “*deben distinguirse dos sentidos, uno amplio y otro estricto. La tutela de los derechos en sentido estricto se obtiene a través del derecho a ser escuchado (rechtiliches Gehiir) y merced a una tutela jurisdiccional efectiva de aquellos. La tutela en sentido amplio se logra gracias a otros instrumentos, a saber, el defensor cívico o el defensor del pueblo, el garante de las mujeres, las comisiones de reclamos públicos, etc.*” (Häberle, Recientes aportes sobre los derechos fundamentales en Alemania, 1994, pág. 52).

De ahí que pueda afirmarse que, en un Estado Social y Democrático, la consideración de las dimensiones –subjetiva y objetiva- y la adopción de marcos normativos y de procedimiento que afirmen el *status activus procesualis* de las personas, constituyen el mejor escenario para la realización de los derechos fundamentales de carácter social, como la educación o la salud.

Como se ha adelantado, el actual Texto Constitucional peruano adopta, en su artículo 43, la fórmula política de Estado Social y Democrático, y también reconoce –en sus artículos 2.2, 11, 14, 14 y 17– el derecho a la igualdad de oportunidades, el derecho a la salud y el derecho a la educación. Asimismo, como se ha indicado antes, el artículo 44 de la Constitución de 1993 establece que son deberes primordiales del Estado peruano garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general basado en la justicia, así como en el desarrollo integral y equilibrado. Todo ello en el marco del artículo 1, que dispone que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Sobre la base de este marco normativo es posible afirmar que el modelo constitucional peruano se adscribe al constitucionalismo social y democrático, lo que supone avanzar desde el plano formal de la democracia hacia la construcción de una democracia sustantiva basada en el respeto y la realización de los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001, pág. 23ss). Sin duda, esta meta pasa por construir los cimientos sociales que garanticen a las personas un mínimo de bienestar o seguridad, social o material (Landa, 1994, pág. 151ss).

Precisamente, en esa línea, el Tribunal Constitucional (TC) peruano ha sostenido que el Estado Social y Democrático que supone una reforma al Estado liberal y, en tanto tal, *asume los fundamentos de éste, pero además imprime funciones de carácter social. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio* (Sentencia constitucional , 2003). También ha manifestado que la concreción efectiva de la fórmula de Estado Social y Democrático pasa por dos condiciones básicas: la identificación del Estado con sus fines sociales y el aseguramiento de condiciones materiales mínimas para las persona y la determinación de las posibilidades reales del Estado para cumplir con sus fines sociales, con la participación de la ciudadanía, afirmando el *status activus procesualis de las personas*. (Sentencia constitucional , 2003).

Para el TC, el aseguramiento de condiciones materiales mínimas –a lo que también denomina *mínimo vital*– está vinculado con la satisfacción de derechos fundamentales sociales, como el derecho a la salud y el derecho a la educación, puesto que ellos constituyen también los fines sociales del Estado, a través de los cuales se debe alcanzar la plena protección de las personas y su autonomía (Sentencia constitucional, 2004). En esta medida, estos derechos son considerados derechos subjetivos, pero también constituyen un conjunto de valores o instituciones que dan contenido material al Estado constitucional; así, el TC acoge la doble dimensión –tanto subjetiva como objetiva– para el ordenamiento constitucional peruano (Sentencia Constitucional , 2003). También ha afirmado que su realización demanda del Estado obligaciones positivas que aseguren su mínima satisfacción y, progresivamente, su plena realización; para esto último pueden incluso adoptarse metas cuantificables (Setencia constitucional , 2004), en tanto estamos frente a *un orden valorativo objetivo que, en tanto decisión* básica jurídico-constitucional, vale para todos los ámbitos del Derecho y *proporciona directrices e impulsos para la legislación, la administración y la justicia* (Sentencia Constitucional , 2009).

La revisión de información observable, como metas cuantificables, para evaluar el estadio de realización de un derecho fundamental de carácter social también ha sido asumida por el TC peruano en dos importante sentencias; la primera, vinculada con las condiciones de accesibilidad y disponibilidad del derecho a la salud mental para el caso de las personas que debían recibir medidas de seguridad de internamiento (Sentencia Constitucional , 2010); y, la segunda, relativa a la situación de accesibilidad del derecho a la educación en el ámbito rural del país (Sentencia Constitucional , 2017). En ambas sentencias, el TC constató que el estado de los elementos de disponibilidad y accesibilidad de ambos derechos sociales fundamentales no era constitucional, sobre la base de haber valorado distintos indicadores de política pública, cuya progresión en el tiempo daba cuenta de la no adopción de acciones concretas y constantes en el marco de un plazo razonable. Eso motivó que en la primera sentencia haya declarado *“como un estado de cosas inconstitucional, la falta de una política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental de personas que se encuentran sujetas a medidas de seguridad de internación por padecer de una enfermedad mental”* y haya ordenado, entre otras medidas, que el Ministerio de Economía y Finanzas adopte las medidas que sean necesarias para incrementar gradualmente el presupuesto destinado al Ministerio de Salud y, particularmente, a los hospitales que atienden la salud mental en el Perú (Sentencia Constitucional , 2010). En la segunda de las sentencias, de igual modo, declara *un estado de cosas inconstitucional en el caso de la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas de extrema pobreza del ámbito rural* y, adicionalmente, ordena al Ministerio de Educación que proponga y ejecute un plan de acción que *en un plazo máximo de cuatro años que vencería el 28 de julio de 2021, año del bicentenario, pueda asegurar la disponibilidad y accesibilidad a la educación de niños, adolescentes y mayores de edad, de extrema pobreza del ámbito rural, empezando por los departamentos de Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Huancavelica* (Sentencia Constitucional , 2017).

Estas dos sentencias son ejemplo de cómo a través de datos mensurables es posible verificar cuánto se va avanzado en la realización de

los derechos fundamentales sociales o si se está produciendo una lesión a los mismos debido a la insuficiente adopción de medidas destinadas a satisfacer su dimensión objetiva. Asimismo, evidencian como esa insuficiente protección de la dimensión objetiva, en casos concretos, conllevan a lesionar la dimensión subjetiva o individual del derecho a la salud y el derecho a la educación. Es precisamente en este marco –de desarrollo dogmático sobre los derechos fundamentales que el TC peruano ha acogido– que corresponde buscar el aporte de los ODS, particularmente el ODS 3, destinado a garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, y el ODS 4, cuyo objetivo es garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

3 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las acciones del Estado social peruano

La Agenda 2030 y sus ODS constituyen metas adoptadas por los Estados que forman parte del sistema de Naciones Unidas, en el año 2015, para responder a los desafíos ambientales, políticos, sociales y económicos que enfrenta el mundo actualmente y que tendrían que haberse superado en el año 2030 (PNUD, 2015, pág. 3). En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas se trata de *un plan mundial en favor de la dignidad, la paz y la prosperidad para las personas y el planeta, en la actualidad y en el futuro* (Naciones Unidas, 2018, pág. 3) cuya finalidad coincide con los principios y valores de la Constitución peruana de 1993. De ahí que se alinean con su modelo de Estado Social y Democrático, así como con sus fines y deberes constitucionales.

En atención a esto, en el año 2018 el Estado peruano hizo público su *Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, elaborado en el 2017. La entidad pública encargada de esta elaboración fue el Centro de Nacional de Planteamiento Estratégico – CEPLAN que, como rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico






– SINAPLAN, inició el proceso en el año 2016, a través del diálogo con otras entidades públicas (Poder Ejecutivo nacional, organismos constitucionales autónomos, gobiernos regionales y municipalidades) y privadas, como la Academia y organizaciones de la sociedad civil que participan de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza – MCLCP⁵. El principal objetivo de CEPLAN fue consensuar una visión del país al 2030 e incorporar los ODS al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), denominado también Plan Bicentenario (CEPLAN, 2018, págs. 11-17). Este informe incluye: a) la metodología de trabajo empleada y la imagen consensuada del país al 2030 con indicadores ilustrativos; b) la definición de las fuentes de seguimiento y examen de implementación de la Agenda 2030; c) el estado de los indicadores de medición, a manera de línea base, para cada uno de los ODS hasta el año 2016; y, d) una sección de fundamentación o marco conceptual para la construcción de la visión concertada del país al 2030.

En relación con la metodología de trabajo empleada, este Primer Informe Nacional Voluntario (hasta este momento, agosto de 2019, el Perú no ha emitido el segundo informe) señala que el proceso realizado por CEPLAN fue técnico, de carácter prospectivo, para la construcción de la propuesta de imagen de futuro que tiene como referencia la Agenda 2030. Asimismo, en el marco de los criterios de planificación estratégica, se fomentó la participación y el diálogo social para identificar y recoger las aspiraciones de la población sobre el futuro deseado, de modo que las personas se apropiaran del resultado del proceso. Así, en estas acciones es posible ver un procedimiento que responde al concepto de *status activus*

⁵ Se trata de un espacio de concertación entre el Estado peruano y distintas instituciones de la sociedad civil, que fue reconocido a través del Decreto Supremo N° 001-2001- PROMUDEH, en vigencia desde el 18 de enero de 2001, cuya misión es emprender acciones de alcance nacional, mejor aprovechamiento de los recursos del Estado, de la cooperación técnica y del sector privado, dirigidos a las diversas acciones que comprende la lucha contra la pobreza. En ese marco, persigue los siguientes objetivos: i) concertar las políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y de género; ii) lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas comprendidos en la lucha contra la pobreza; iii) institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado; y, iv) lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza.

procesualis, porque estaríamos ante la construcción de un nuevo escenario o instrumento de participación de las personas, estrechamente vinculado con el acceso a bienes y satisfacción de derechos en el marco de un Estado social y democrático (Häberle, Los derechos fundamentales en el Estado prestacional, 2019, págs. 145-147); esto, sin embargo, demandará persistencia en la promoción y participación de la ciudadanía.

Dicha metodología permitió arribar a la formulación de la imagen consensuada del futuro del Perú al 2030, que se ha incluido en el Plan Bicentenario, con indicadores ilustrativos, tal como se muestra en la imagen que se muestra (CEPLAN, 2018, pág. 13).

	Al 2030, todas las personas pueden alcanzar su potencial.
	Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.
	Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro.
	La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva; libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.
	Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.

Fuente: Elaborado por CEPLAN sobre la base de la Agenda 2030.

El informe y la imagen del país al 2030, además, han sido construidos adoptando las tres dimensiones del desarrollo sostenible –económica, social y ambiental– conforme lo establece la Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Esta labor ha sido realizada a partir del conocimiento de la realidad peruana tomando como base la mejor evidencia empírica disponible (CEPLAN, Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, 2017).

En lo que atañe a la definición de las fuentes de seguimiento y examen de implementación de la Agenda 2030, el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática – INEI ha desarrollado el *Sistema de Monitoreo y Seguimiento a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, a partir del marco global de indicadores desarrollado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas para cada ODS. Esta planteamiento incorpora indicadores ilustrativos vinculados a la propuesta de visión de futuro del Perú al 2030 (CEPLAN, 2018, págs. 18-20). Asimismo, el informe da cuenta de la decisión de llevar a cabo el seguimiento concertado y conjunto entre el Estado y la sociedad civil, empleando la organización de la ya mencionada Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Esto nos sitúa frente a un novedoso instrumento de participación en la realización de acciones que inciden directamente en la satisfacción de los derechos fundamentales sociales; dado que la ciudadanía, al participar del seguimiento de los avances de los ODS manifestando sus observaciones y propuesta de mejora, se involucra en la realización de derechos sociales, ejerciendo su *status activus procesualis*.

Respecto de los indicadores por cada ODS, es importante mencionar que el informe expresamente indica que algunas de estas metas no cuentan con todos los indicadores que deben ser medidos; así, del total de 241 indicadores de la Agenda 2030 previsto para todos los países, el Perú solo incluye 110 indicadores con información disponible, y esto se observa al revisar la información correspondiente a los ODS 3 y 4. De igual modo, en relación con los indicadores específicos que permiten medir los avances sobre la imagen concertada del país al 2030, solo se ha enunciado indicadores ilustrativos o preliminares, por lo que como el propio informe señala queda pendiente *trabajar con equipos técnicos de las entidades de distintos sectores para definir o mejorar los indicadores, las fuentes de datos, los instrumentos de recojo y de registro de datos, así como los procedimientos para su procesamiento, así como mejorar los registros administrativos de nivel subnacional para contar, en breve, con información fidedigna para el seguimiento de las políticas que hagan posible dicha imagen de país*

(CEPLAN, Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2018, pág. 25).

Finalmente, en lo que corresponde al marco conceptual y de fundamentación que acoge el Informe Voluntario, si bien a lo largo del mismo se establece como elemento central “*el bienestar sostenible de las personas*”, no advierte el vínculo del concepto de desarrollo sostenible y los ODS con los contenidos y desarrollos dogmáticos sobre la fórmula política del Estado Social y Democrático, los derechos fundamentales y los deberes primordiales del Estado. La única oportunidad en que se menciona la Constitución busca glosar la fórmula política, pero con la finalidad de iniciar la explicación sobre la estructura orgánica del Estado peruano (CEPLAN, Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2018, pág. 55). Sus principales fuentes conceptuales y de fundamentación son el *Modelo de bienestar de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE*, la propia *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, el *Marco de políticas para la inversión de la OCDE* y la *Metodología prospectiva para la construcción de una visión de futuro*. De esa forma, salvo por la presencia de la Agenda 2030, el marco conceptual está definido por documentos de cariz técnico y de política económica. Así, se ha perdido la oportunidad de afirmar que la Agenda 2030, los ODS y el concepto de desarrollo sostenible incorporan elementos que forman parte del ámbito protegido de derechos fundamentales y, por ende, aportan a la realización o concreción de la fórmula política del Estado Social y Democrático de la Constitución Peruana. Vale decir, son garantías de los derechos expresadas en metas cuantificables que permiten medir los avances en la satisfacción de los mismos. Asimismo, hubiese sido una forma de reforzar la dimensión institucional de este instrumento señalar que, en el caso del Estado peruano, también se han incorporado escenarios de participación en la elaboración y seguimiento de políticas y planes, como exigencia que se deriva de mandatos constitucionales.

No puede negarse que el Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 da cuenta de los primeros pasos realizados por el Estado peruano en el compromiso asumido con los ODS y el desarrollo sostenible; son positivas la concertación en la construcción de la visión de futuro de país, así como la promoción de la participación y la apropiación por parte de distintos actores de la sociedad peruana y del Estado. También es importante el desarrollo de las plataformas e indicadores que faciliten el seguimiento de los objetivos, para conocer los avances, como lo es INEI “*Sistema de Monitoreo y Seguimiento a los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*”. Sin embargo, esta propuesta se agota en el plano metodológico y los avances en cuanto al cumplimiento de los indicadores son limitados, como veremos respecto de los ODS 3 y 4.

4 El estado de los ODS 3 y ODS 4: salud y educación

El ODS 3 es garantizar una vida sana y promover el bienestar de todas las personas en todas las edades, y su razón de ser es que todas ellas tengan disponibles y accedan a los servicios de salud, así como a medicamentos efectivos y vacunas, con la finalidad de que todas las personas del planeta gocen de buena salud. En ese contexto, el artículo 7 la Constitución peruana de 1993 reconoce el derecho de todas las personas a la protección de la salud y, sobre esa base, el TC ha sostenido que este derecho *comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe efectuar tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida.* También sostuvo que para lograr ese fin el Estado debe invertir en el fortalecimiento y modernización de las entidades que brindan este servicio, así como adoptar e implementar políticas públicas orientadas al logro de dicho objetivo (Sentencia constitucional, 2004).

El concepto de *derecho a la salud* adoptado por el TC coincide con el sostenido por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que ha afirmado que se trata de un derecho indispensable para el ejercicio de los otros derechos humanos, cuyo contenido no se agota en el derecho a la atención de la salud, sino que *abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano* (Comité de Derechos Económicos, 2000). También ambos coinciden en sostener que el derecho a la salud comprende los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La disponibilidad se refiere a la obligación del Estado de contar con un número suficiente de establecimientos, bienes, programas, servicios públicos con agua potable y condiciones sanitarias adecuadas, y personal médico y sanitario capacitado y correctamente remunerado (Sentencia Constitucional , 2012); la accesibilidad a los establecimiento, bienes, programas y servicios de salud significa que estos deben ubicarse a una distancia geográfica razonable, estar al alcance económico de todos y estar exentos de todo tipo de discriminación (Sentencia Constitucional , 2008); la aceptabilidad exige que todos los establecimientos, programas y servicios de salud deben respetar la ética médica, guardar la confidencialidad, ser adecuados culturalmente e incorporar las perspectivas de género y de ciclo de vida. Finalmente, la calidad alude a que los servicios deben ser apropiados, desde la perspectiva científica, contar con personal médico y sanitario capacitado, además de instrumental científicamente aprobado y acceso a condiciones sanitarias adecuadas.

Es posible evaluar estos elementos esenciales del derecho a la salud a partir de los indicadores previstos para el ODS 3 y que son incorporados, en el caso del Perú, en el *Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Los datos que exhibe este informe para la evolución comprendida entre los años 2009-2016 no son alentadores

de cara a la realización del derecho a la salud pues, como se podrá apreciar en los siguientes cuadros, la mayoría de los indicadores no presentan progresión significativa en la unidad de medida entre año y año; además, la data de más de una decena de indicadores de esta meta está incompleta. Aun así, en el contexto global cabe valorar los avances realizados en ciertos indicadores como proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado; proporción de mujeres en edad de procrear (de 15 a 49 años) que practican la planificación familiar con métodos modernos; proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado y proporción de la población con seguro de salud; todos ellos dan cuenta de avances en la satisfacción de los elementos de disponibilidad y accesibilidad del derecho a la salud.

ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

CÓDIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3.1.1	Tasa de mortalidad materna	Por cada 100 000 nacidos vivos	103	93						
3.1.2	Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado	%	82,5	83,8	85,0	86,7	89,1	90,0	91,6	92,4
3.2.1	Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de edad	Por cada 1 000 nacidos vivos	26	23	21	21	21	20	18	
3.2.2	Tasa de mortalidad neonatal	Por cada 1 000 nacidos vivos	11	9	8	10	11	10	10	
3.3.1	Incidencia del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) por cada 100 000 habitantes	Por cada 100 000 habitantes	4	4	4	4	4	4	3	
3.3.2	Incidencia de la tuberculosis por cada 100 000 habitantes	Por cada 100 000 habitantes	82	79	90	83	79	76	73	
3.3.3	Incidencia de la malaria por cada 100 000 habitantes	Por cada 100 000 habitantes	126	100	77	105	160	212	199	180

CÓDIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3.3.4	Incidencia de la hepatitis B por cada 100.000 habitantes	Por cada 100 000 habitantes	3	4	3	4	5	6	6	7
3.3.5	Número de personas que requieren intervenciones contra enfermedades tropicales desatendidas	Personas								
3.4.1	Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas	Porcentaje del total de defunciones	55,3	55,2	55,7	56,6	56,4	58,7	58,7	
3.4.2	Tasa de mortalidad por suicidio	Tasa								
3.5.1	Cobertura de las intervenciones de tratamiento (farmacológico, psicosocial y servicios de rehabilitación y postratamiento) por trastornos de uso indebido de drogas	%								
3.5.2	Proporción de personas de 15 y más años de edad con trastorno por consumo de alcohol en los últimos 12 meses	%						5,4	4,6	4,6
3.6.1	Tasa de fallecidos por accidentes de tránsito	Por cada 100 000 habitantes			12,3	9,5	9,9	9,8	11,4	
3.7.1	Proporción de mujeres en edad de procrear (de 15 a 49 años) que practican la planificación familiar con métodos modernos	%	50,0	50,5	51,1	51,8	51,3	52,2	53,3	54,1

Fuente: Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Anexo estadístico págs. 30 -31.

CODIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3.7.2	Tasa de fecundidad adolescente de 15 a 19 años de edad	Por cada 1 000 adolescentes de 15 a 19 años de edad	67	68	61	64	65	68	65	60
3.8.1	Cobertura de servicios de salud esenciales (definida como la cobertura promedio de servicios esenciales basados en intervenciones con trazadores que incluyen la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, las enfermedades infecciosas, las enfermedades no transmisibles y la capacidad de los servicios y el acceso a ellos, entre la población general y los más desfavorecidos)	Promedio								
3.8.2	Proporción de la población con seguro de salud	%	60,5	63,5	64,5	61,9	65,5	69,0	73,0	75,8
3.9.1	Tasa de mortalidad atribuida a la contaminación de los hogares y del aire ambiente	Tasa								
3.9.2	Tasa de mortalidad atribuida al agua no apta para el consumo, el saneamiento en condiciones de riesgo y la falta de higiene (exposición a servicios de Agua, Saneamiento e Higiene para Todos (WASH) no seguros)	Tasa								
3.9.3	Tasa de mortalidad atribuida a la intoxicación accidental	Tasa								
3.a.1	Proporción de personas de 15 y más años de edad que fuman diariamente	%						2,0	1,6	1,6

CODIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3.b.1	Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos y vacunas esenciales a precios asequibles	%								
3.b.2	Total de la asistencia oficial para el desarrollo neta destinada a los sectores de la investigación médica y la salud básica	%								
3.c.1	Densidad y distribución de los trabajadores sanitarios	%								
3.d.1	Capacidad del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) y preparación para emergencias de salud									

Fuente: Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Anexo estadístico págs. 30 -31.

El ODS 4 está vinculado a propiciar la mejora en la educación de niños, niñas y adolescentes, y su norte es alcanzar la universalización del derecho a la educación primaria y secundaria, para desarrollar niveles aceptables de competencia en comprensión lectora y matemática y reducir las brechas educativas de género, ruralidad y otros factores que condicionan negativamente los elementos esenciales de la educación. Asimismo se propone mejorar la calidad de la educación escolar de modo que se facilite el acceso a la educación superior.

En ese marco el Texto Constitucional, en sus artículos 13 y 14, reconoce que el derecho a la educación está vinculado directamente con las condiciones de existencia de las personas e incide en la construcción de su autonomía; en esa medida, su realización resulta trascendental para la construcción de la igualdad de oportunidades, particularmente de los colectivos en situación de vulnerables. De ahí que el artículo 17° de la Constitución incorpore las tres garantías básicas de la educación: universalidad, obligatoriedad y gratuidad en instituciones del Estado

(Martínez De Pisón, 2003, pág. 69). De la incorporación de estas tres garantías, ciertamente, se deriva una prohibición –no reclamar pago alguno en las instituciones educativas públicas– y se derivan, también, mandatos al Estado para que asegure cobertura y calidad del sistema educativo (Sentencia Constitucional, 2007); esto está orientado a que se cumplan los elementos de disponibilidad y accesibilidad de la educación puesto, que, lo mismo que el derecho a la salud (Comité de Derechos Económicos S. y., 1999), el derecho a la educación cuenta también con los cuatro elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que se encuentran interrelacionados (Sentencia Constitucional, 2005)

En esa línea, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.* A partir de esta disposición, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y, posteriormente, el Pacto de San Salvador, reconocen el derecho a la educación como un derecho humano de carácter universal, del que deben gozar, sin discriminación alguna, todas las personas, y cuya realización plena se encuentra sujeta al principio de progresividad.

En esa medida, la protección del derecho fundamental a la educación en el Perú está conformada tanto por normas de los tratados internacionales sobre derechos humanos cuanto por las normas constitucionales que, en conjunto, permiten identificar el contenido y elementos que conforman el derecho a la educación; estas constituyen un bloque de protección que incorpora también las interpretaciones que, sobre el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, todavía de manera inicial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶. Estas últimas, además, han

⁶ En particular, cabe mencionar el Caso Gónzales Lluy y otros vs. Ecuador. CORDIH Sentencia de 1 de septiembre de 2015, que es el primer caso en que la Corte acoge la protección del Derecho a la

constituido el principal referente del TC peruano para brindar protección al derecho a la educación.

Al igual que en el ODS anterior, es posible hacer el seguimiento de la evolución en cuanto a la satisfacción de los cuatro elementos esenciales de la educación a partir de los indicadores previstos para este ODS 4, que también se encuentran explicitados en el *Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Sin embargo, en el ODS vinculado con el derecho a la educación sí existen progresivas mejoras, entre los años 2009-2016, en la mayoría de los indicadores, particularmente en los que se asocian a la accesibilidad: hay avances en cuanto a la cobertura en educación básica en los niveles inicial y primaria, y se plantea como reto avanzar en el ámbito de la educación secundaria y en cuanto a los índices de paridad en matrícula en los tres niveles. Asimismo cabe mencionar que, aunque con limitaciones, también se avanza en algunos indicadores de aceptabilidad, como se verifica en los indicadores sobre la proporción de escuelas con acceso a electricidad, con abastecimiento de agua mediante red pública o que cuentan con servicio higiénicos en condiciones. No obstante, también como parte de la aceptabilidad, constituye una tarea pendiente realizar acciones para mejorar la calidad del servicio a través del acompañamiento docente, porque todavía es limitado el porcentaje de instituciones educativas públicas cuyo cuerpo docente en pleno ha recibido acompañamiento pedagógico.

Finalmente, sobre el ODS 4 también es importante mencionar que el Informe de Desarrollo Sostenible 2019, elaborado para Bertelsmann Stiftung y la Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible, señala que el Perú podría alcanzarlo en el 2030 si se mantiene el actual ritmo de avance. Confiamos en que esta tendencia, probablemente originada en las políticas públicas educativas iniciadas en el 2011 y vigentes hoy, se mantenga y a

educación e identifica la relevancia del mismo, para enfatizar en el elemento esencial de la adaptabilidad.

la realización del derecho fundamental a la educación (Sachs, Informe de desarrollo sostenible, 2019)

ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

CODIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4.1.1.a	Proporción de estudiantes de segundo grado de primaria con nivel satisfactorio de Comprensión de Lectura	%	23,1	28,7	29,8	30,9	33,0	43,5	49,8	
4.1.1.b	Proporción de estudiantes de segundo grado de primaria con nivel satisfactorio en Razonamiento Matemático	%	13,5	13,8	13,2	12,8	16,8	25,9	26,6	
4.1.1.c	Proporción de estudiantes de educación secundaria con nivel satisfactorio en Comprensión de Lectura	%							14,7	
4.1.1.d	Proporción de estudiantes de educación secundaria con nivel satisfactorio en Razonamiento Matemático	%							9,5	
4.2.1	Proporción de niños menores de 5 años cuyo desarrollo se encuentra bien encauzado en cuanto a la salud, el aprendizaje y el bienestar psicosocial, desglosado por sexo	%								
4.2.2	Tasa de asistencia a educación inicial	%	66,3	68,0	69,7	70,8	74,6	77,2	78,8	79,2

CODIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4.3.1.a	Tasa de asistencia a educación superior universitaria de la población de 17 a 24 años de edad	%	14,9	15,6	16,3	17,2	17,9	18,1	18,1	19,4
4.3.1.b	Tasa de asistencia a educación superior no universitaria de la población de 17 a 24 años de edad	%	8,1	8,2	8,1	7,9	8,6	8,9	8,9	9,0
4.4.1	Proporción de jóvenes y adultos que usan Internet	%	37,5	38,3	39,5	42,3	43,6	45,2	46,1	51,8
4.5.1.a	Índice de paridad en la matrícula a educación inicial de la población 3 a 5 años de edad	Índice	0,982	0,993	0,967	1,005	0,995	1,044	1,023	1,008
4.5.1.b	Índice de paridad en la matrícula a educación primaria de la población de 6 a 11 años de edad	Índice	0,988	1,001	0,997	1,001	1,010	0,991	0,996	1,006
4.5.1.c	Índice de paridad en la matrícula a educación secundaria de la población de 12 a 16 años de edad	Índice	0,995	1,013	1,024	0,994	1,019	1,016	1,003	0,987
4.6.1	Tasa de alfabetización de la población de 15 y más años de edad (Con cartilla de lectura)	%	91,4	91,8	92,1	93,3	93,3	93,1	93,6	93,5
4.7.1	Grado en que i) la educación cívica mundial y ii) la educación para el desarrollo sostenible, incluida la igualdad entre los géneros y los derechos humanos, se incorporan en todos los niveles en: a) las políticas nacionales de educación, b) los planes de estudio, c) la formación del profesorado y d) la evaluación de los estudiantes	%								

Fuente: Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Anexo estadístico págs. 32 -33.

CODIGO INDICADOR	Descripción del indicador	Unidad de Medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4.a.1.a	Proporción de escuelas con acceso a electricidad	%					70,9	75,3	76,4	76,3
4.a.1.b	Porcentaje de escuelas con acceso a abastecimiento de agua mediante red pública dentro del local escolar	%			50,5	46,5	50,2	50,7	57,1	56,5
4.a.1.c	Porcentaje de escuelas con acceso a inodoro conectado a red pública	%			30,7	31,3	29,5	34,7	37,7	31,0
4.a.1.d	Porcentaje de escuelas cuyos servicios higiénicos cuentan con lavaderos o lavatorios	%		94,2	89,2	92,1	74,6	89,4	89,2	88,1
4.b.1	Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a becas por sector y por tipo de estudio	Soles								
4.c.1.a	Porcentaje de instituciones educativas públicas de inicial donde todos sus docentes han recibido acompañamiento pedagógico	%			21,0	18,5	12,1	11,3	17,3	
4.c.1.b	Porcentaje de instituciones educativas públicas de primaria donde todos sus docentes han recibido acompañamiento pedagógico	%			23,3	23,8	14,9	19,3	28,1	35,1

Fuente: Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Anexo estadístico págs. 32 -33.

Conclusiones

A lo largo de este texto hemos ido vinculando la Agenda 2030 con los mandatos de la Constitución peruana de 1993 y hemos demostrado que los ODS y el concepto de desarrollo sostenible “concretan” la fórmula política

del Estado Social y Democrático de la Constitución peruana. Asimismo, es posible afirmar que los ODS constituyen una garantía observable progresiva satisfacción de los derechos fundamentales, particularmente los derechos sociales. También acerca de la intensidad de la fuerza normativa de los mandatos constitucionales, y del cumplimiento de los fines primordiales que la Constitución asigna al Estado peruano de garantizar el bienestar general y la protección de los derechos humanos. Ejemplo de ello, como se ha desarrollado en el texto, es la coincidencia que tienen los ODS 3 y 4 con el ámbito protegido de los derechos fundamentales a la salud y la educación.

Asimismo, la metodología de seguimiento de la Agenda 2030 planteada por el Estado peruano constituye una oportunidad para construir y consolidar mecanismos de participación de la ciudadanía organizada; es decir, procedimientos en sentido amplio para el aporte de la ciudadanía en la realización de los derechos fundamentales sociales, ejerciendo su *status activus processualis* en el Estado constitucional peruano. De ahí que sea necesario completar la data de los indicadores que conforman el Sistema de Monitoreo y Seguimiento de los Indicadores de los ODS, para que la sociedad civil organizada pueda contar con información de base que le permita participar activamente seguimiento de los ODS.

No obstante, la aproximación que viene teniendo el Estado peruano en torno a la Agenda 2030 omite el vínculo con los mandatos constitucionales, restándole valor normativo y, de cierto modo, axiológico, al compromiso asumido. En esa línea, creemos necesario que, en el siguiente informe sobre la Agenda 2030, se complemente el enfoque administrativo y de gestión pública que se ha signado el *Primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*; así como, superar el sesgo economicista presente en el marco conceptual.

Finalmente, en torno de los dos ODS presentados, ciertamente el ODS 4, vinculado con el derecho a la educación, es el que más avances exhibe, pero su cumplimiento requiere de la continuidad de las políticas

públicas en esta materia; en el caso del ODS 3, relacionado con el derecho a la salud, las acciones para remontar los indicadores deben ser más intensas si el Estado peruano aspira a cumplir con la meta al 2030, puesto que el progresivo cumplimiento de la Agenda 2030 aporta también un avance en la consolidación del Estado Sociales y Democrático peruano.

Referencias

Abendroth, W. (1986). El Estado de Derecho democrático y social. En VV.AA, *El Estado social* . Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Arango, R. (2001). Protección Nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En VV.AA, *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo - Junta de Andalucía.

Böckenförde, E.-W. (1993). *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden - Baden : Nomos Verlagsgesellschaft.

Carmona, E. (2000). *El Estado social de derecho en la constitución*. Madrid: Consejo Económico y social .

CEPLAN, C. N. (2 de Mayo de 2017). Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD. *Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (2 de mayo de 2017)*. Lima, Lima, Perú: CEPLAN.

CEPLAN, C. N. (2018). *Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Lima: CEPLAN.

Comité de Derechos Económicos, S. y. (1999). *Observación General N° 13, el derecho a la educación*. . Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de Derechos Económicos, s. y. (2000). *Observación General N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*.

De Cabo, C. (1997). *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo social*. México: UNAM.

Diez Moreno, F. (2004). *El Estado social. Cuadernos y debates N° 157*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.

Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías. La ley del más débil. 2da Ed.* Madrid: Trotta.

Forsthoff, E. (1967). *Sociedad industrial y administración pública*. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública.

García Cotarelo, R. (1988). Crisis y reformulación del Estado de bienestar. En J. y. Corcuera Atienza, *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid: Tecnos - Gobierno Vasco.

Häberle, P. (1994). Recientes aportes sobre los derechos fundamentales en Alemania. *Pensamiento Constitucional*, 45 - 60.

Häberle, P. (2002). *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid: Tecnos.

Häberle, P. (2003). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*. Madrid: Dykinson.

Häberle, P. (2019). *Los derechos fundamentales en el Estado prestacional*. Lima: Palestra.

Häberle, P. (2019). *Los derechos fundamentales en el Estado prestacional*. Lima: Palestra.

Landa, C. (1994). *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: Fondo Editorial PUCP - Maestría en Derecho Constitucional.

Martínez De Pisón, J. (2003). *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*. Madrid: Dykinson - Universidad Carlos III.

Naciones Unidas, O. (2018). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York: Naciones Unidas.

Olivas, E. (1991). Problemas de legitimación en el Estado social. En VVAA, *Problemas de legitimación del Estado Social*. Madrid: Trotta.

Pérez Luño, A. (2001). *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos 7ª ed.

PNUD, P. d. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/sustainable-development-goals-booklet.html>

Sachs, J. S.-T. (2019). *Informe de desarrollo sostenible*. Obtenido de Sustainable Development Report Dashboards 2019. Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals: <https://dashboards.sdgindex.org/#/PER>

Sachs, J. S.-T. (2019). *Informe de desarrollo sostenible 2019*. New York <https://dashboards.sdgindex.org/#/PER>: Bertelsmann Stiftung y Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible (SDSN).

Sachs, J. S.-T. (2019). *Informe de desarrollo sostenible 2019*. Obtenido de Sustainable Development Report Dashboards 2019. Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals : <https://dashboards.sdgindex.org/#/PER>

Sarlet, I. (2019). *La eficacia de los derechos fundamentales*. Lima: Palestra.

Sentencia constitucional , Expediente N° 0008-2003-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 11 de noviembre de 2003).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 976-2001 (Tribunal Constitucional del Perú 13 de marzo de 2003).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 4646-2007-PA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 17 de Octubre de 2007).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 05842-2006-PHC/TC (Tribunal Constitucional Peruano 7 de Noviembre de 2008).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 01412-2007-PA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 11 de Febrero de 2009).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 03426-2008-PHC/TC (Tribunal Constitucional Peruano 26 de Agosto de 2010).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 003-2010-PI/TC (Tribunal Constitucional Peruano 10 de Abril de 2012).

Sentencia Constitucional , Expediente N° 00853-2015-PA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 14 de Marzo de 2017).

Sentencia constitucional, Expediente N° 2916-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 5 de Octubre de 2004).

Sentencia Constitucional, Expediente N° 0091 (Tribunal Constitucional Peruano 18 de Febrero de 2005).

Setencia constitucional, Expediente N° 2016-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 5 de octubre de 2004).

TRABALHO DECENTE E REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL EM FACE DOS ODS

Regina Stela Corrêa Vieira¹

1 Introdução²

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é um plano de ação da Organização das Nações Unidas que tem como objetivo eliminar a pobreza humana e buscar um caminho sustentável para preservação do planeta (ONU, 2015). A Agenda anuncia 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integrados entre si, carregando as dimensões econômica, social e ambiental de maneira indivisível (ONU, 2015).

Dentre eles, o ODS 8 volta-se à imbricação entre economia e trabalho, com o postulado de “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ONU, 2015). Ancorado na noção central de trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho, o ODS 8 traz ainda metas globais a serem cumpridas na próxima década, que envolvem o crescimento econômico sustentável, o investimento em setores da economia de alto valor agregado, o uso intensivo de força de trabalho e a erradicação do trabalho forçado e do trabalho infantil em todas as suas formas.

Figurando entre os 193 Estados-membro da ONU que adotaram a Agenda 2030, o Brasil está vinculado aos ODS e deve trabalhar para sua

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais da Unoesc; Doutora e Mestra em Direito pela USP.

² A primeira versão deste trabalho foi discutida no Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) na UNOESC, em 27 e 28 de junho de 2019, em Chapecó, SC, Brasil. O seminário contou com apoio institucional da CAPES, programa PAEP.

internalização e cumprimento. Contraditoriamente, no mesmo ano em foi criada a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Decreto n. 8.892, de 27 de outubro de 2016), o governo brasileiro passou a adotar medidas de redução de direitos trabalhistas e validação da flexibilização das relações de trabalho, somadas a uma política de contingenciamento de gastos públicos, com cortes em serviços públicos e órgãos de fiscalização.

O presente artigo irá se debruçar sobre os desdobramentos da reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) e demais mudanças na regulação das relações de trabalho no Brasil desde 2017 – por exemplo a ampla terceirização e a extinção do Ministério do Trabalho – em face às metas do ODS 8 que deveriam ser perseguidas pelo país, tendo como pressuposto a centralidade do trabalho decente para a promoção do desenvolvimento.

2 Metas nacionais do objetivo de desenvolvimento sustentável 8

O ODS 8 é composto por 10 metas, que especificam ações e alvos prioritários das políticas que deverão ser implantadas pelos países para que se cumpra a Agenda 2030 no tocante ao trabalho decente e crescimento econômico. Em relação a tais metas, a própria ONU incentiva que os Estados-membro ajustem as metade acordo com suas especificidades – sem reduzir sua magnitude – e definam estratégias que melhor se adequem à realidade de cada um, enfatizando a necessidade de que haja monitoramento dos progressos relativos ao alcance dos ODS (IPEA, 2018).

No caso do Brasil, para este fim foi criada a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Decreto n. 8892, de 27 de outubro de 2016). Ao IPEA foi delegada a função de coordenar o referido processo de adequação, trabalho que resultou no documento “ODS – Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável”, que reúne as metas originais da ONU e as metas adaptadas ao Brasil, além de indicadores e informações para acompanhamento de sua execução (IPEA, 2018).

Interessam para o escopo do presente artigo as metas nacionais do ODS 8, especialmente aquelas cujo alvo são as condições de trabalho. São elas:

Meta 8.3 Promover o desenvolvimento com a geração de trabalho digno; a formalização; o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; o empreendedorismo e a inovação.

(...)

Meta 8.5 Até 2030, reduzir em 40% a taxa de desemprego e outras formas de subutilização da força de trabalho, garantindo o trabalho digno, com ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor.

Meta 8.6 Alcançar uma redução de 3 pontos percentuais até 2020 e de 10 pontos percentuais até 2030 na proporção de jovens que não estejam ocupados, nem estudando ou em formação profissional.

Meta 8.7 Até 2025 erradicar o trabalho em condições análogas às de escravo, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil, principalmente nas suas piores formas.

Meta 8.8 Reduzir o grau de descumprimento da legislação trabalhista, no que diz respeito ao registro, às condições de trabalho, às normas de saúde e segurança no trabalho, com ênfase nos trabalhadores em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018, p. 197-220).

As metas nacionais acima descritas têm como foco de ação os seguintes pontos: promoção do desenvolvimento por meio da geração de trabalho decente/digno; redução do desemprego; remuneração igualitária; acesso a emprego para jovens; erradicação do trabalho análogo ao de escravo, do tráfico de pessoas e do trabalho infantil; garantia do cumprimento da legislação trabalhista.

Na análise sobre as mudanças legislativas e a conjuntura brasileira em 2019 serão abordados esses pontos de forma pormenorizada. Antes disso, porém, importa destacar que o eixo central para pensar o ODS 8 está definido pela meta 8.3: promoção do desenvolvimento com a geração de trabalho digno. A escolha da terminologia “trabalho digno” pelo IPEA teve como intenção manter o padrão usado nas políticas públicas nacionais e documentos oficiais, mas o instituto ressaltou que era ali empregado como sinônimo de “trabalho decente” (IPEA, 2018, p. 201).

Assim, desenvolvimento e trabalho decente estão no cerne do ODS 8, com a clara afirmação de que não há um sem o outro. Nas

palavras de Gilberto Bercovici (2019a, p. 216-218), “para a superação do subdesenvolvimento é necessário um Estado Nacional forte e democrático, com o objetivo de incluir a população na cidadania política e social” e cuja atuação perpassa a instrumentalização da política econômica para a garantia do direito ao trabalho.

Este enfoque desperta a percepção da intrínseca ligação entre o eixo central do ODS 8 e o ODS 10, uma vez a promoção do desenvolvimento e do trabalho decente são fatores fundamentais para a redução das desigualdades. O trabalho está intimamente ligado à redução da pobreza e fortalecimento da cidadania, integrando a concepção tridimensional de justiça, efetivada por meio de redistribuição, reconhecimento e representação (FRASER, 2009).

A centralidade do trabalho e a preocupação com a igualdade ganharam destaque nas reflexões da CEPAL (2016, p. 5) sobre a implementação da Agenda 2030 para a região, incluindo o Brasil, expressado no lema “que ninguém seja deixado para trás”. A respeito do desenvolvimento econômico, a comissão explica que as economias latino-americanas e caribenhas “historicamente têm se caracterizado pela presença de uma acentuada heterogeneidade estrutural que, em grande medida, está na base dos altos níveis de desigualdade social típicos da região”, o que decorre de uma estrutura produtiva pouco diversificadas e com setores de baixa produtividade (CEPAL, 2016, p. 5).

Seguindo o raciocínio, a CEPAL (2016, p. 5) coloca o mercado de trabalho como elo que vincula a estrutura produtiva supracitada com uma “alta desigualdade de renda das famílias”, que estaria relacionada à distribuição diferenciada dos ganhos de produtividade e ao acesso estratificado a empregos de qualidade e proteção social.

Assim, a desigualdade social é considerada “um desafio fundamental e um obstáculo para o desenvolvimento sustentável”, abarcando não somente a dimensão da distribuição de renda e da propriedade, como também as desigualdades ao longo do ciclo de vida, no uso do tempo e nos encargos derivados de responsabilidades familiares e do cuidado, bem como questões

de raça e origem (CEPAL, 2016, p. 6). Além disso, a CEPAL (2016, p. 6) frisa a interferência na disponibilização de mais ou menos recursos públicos para financiamento de políticas sociais capazes a combater a pobreza e promover um desenvolvimento inclusivo.

Por conseguinte, postula-se a necessidade de um “novo estilo de desenvolvimento que ponha a igualdade e a sustentabilidade no centro” (CEPAL, 2016, p. 12). Logo, a redução da desigualdade não é uma questão relativa apenas à efetivação da dignidade humana, como está diretamente ligada ao debate econômico e ao desenvolvimento. Esta compreensão guiará as ponderações feitas no próximo item, na qual serão confrontadas algumas das metas nacionais do ODS 8 às mudanças na legislação trazidas pela reforma trabalhista, bem como aos seus reflexos já observados no mercado de trabalho.

3 Reforma trabalhista de 2017 em face do ODS 8

Desde de 2016, o Brasil vive um processo acelerado de redução de proteções sociais e flexibilização das normas atinentes às relações de trabalho, em alinhamento a um projeto neoliberal³, sob o governo Michel Temer, que dá indícios em 2019, no governo Jair Bolsonaro, de ter-se tornado um experimento anarcocapitalista, no sentido de agir para aniquilar toda regulação da economia advinda do Estado (Cf. BERCOVICI, 2019b).

Nesse contexto, a reforma trabalhista é fruto da promulgação da Lei 13.467/2017, que alterou mais de setenta artigos da CLT⁴. Sua aprovação deu-se por meio de um “processo legislativo heterodoxo”, pois o projeto inicial, que tinha sete dispositivos, acabou por receber 883 emendas, além de ter sido aprovado no curto prazo de sete meses (SILVA; VIEIRA, 2019).

³ Não custa esclarecer, como explicado por Renata Queiroz Dutra (2018, p. 43), que o neoliberalismo não é o mero “recuo da atuação estatal no campo econômico”, mas sim uma forma específica de presença do Estado na economia, com racionalidade própria.

⁴ Importante considerar que a reforma trabalhista foi mais ampla que a Lei 13.467/2017 e continua em curso. Integram tais medidas de flexibilização do Direito do Trabalho, entre outras: a Lei 13.429/2017 e a decisão do STF quanto à ADPF 324, que permitiram a terceirização irrestrita; a MP 881/2019, de 30 de abril de 2019, que se proclama “MP da liberdade econômica”; as portarias editadas em 2019 que alteram as Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do Trabalho.

O governo negociou sua aprovação acelerada com a promessa de reverter posteriormente uma série de pontos polêmicos e inconstitucionalidades – como a abertura de brecha para trabalho da gestante em local insalubre e a parametrização da indenização por dano moral com base no salário da pessoa lesada. Isso de fato ocorreu, com a edição da MP 808/2017, porém sua vigência só durou até abril de 2018.

A pressa verificada na aprovação da Lei 13.467/2017 teve como principais justificativas a necessidade de “flexibilização das normas trabalhistas” para permitir a criação de novos empregos e a saída da crise econômica vivida pelo Brasil na época (VEJA, 2017; MARTELLO, 2017). Entretanto, o que se viu após sua promulgação não foi o propagandeado: a crise econômica não foi solucionada (MARTELLO, 2019) e houve piora em todos os índices relacionados à força de trabalho (IBGE, 2019), conforme será explorado adiante.

Além das promessas em torno da reforma trabalhista não terem sido concretizadas, as mudanças normativas por ela efetuadas parecem ir na contramão dos compromissos assumidos pelo Brasil relacionados à Agenda 2030 e, considerando o objeto deste estudo, ao ODS 8. Para demonstrar essa afirmação, serão analisados, daqui em diante, alguns dos pontos desse novo contexto regulatório que apontam para resultados opostos às metas nacionais anteriormente apresentadas.

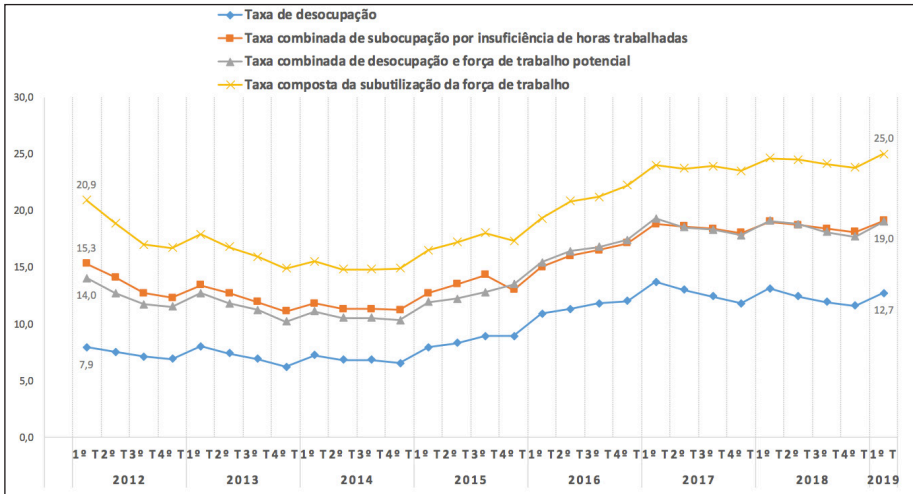
Nesse sentido, a primeira Meta avaliada será a 8.5, que fala da redução da taxa de desemprego e de subutilização⁵ da força de trabalho. Contraditoriamente, tomando o ano de promulgação da reforma trabalhista como referência, os dados registrados revelam que ocorreu o extremo oposto do intencionado. O primeiro trimestre de 2019 computou a maior taxa de subutilização do Brasil desde 2012, chegando a 25% da força de trabalho, o que equivale a 28,3 milhões de pessoas (IBGE, 2019a). Para se compreender

⁵ O grupo de trabalhadores subutilizados reúne: desempregados, subocupados (com trabalhos de menos de 40 horas semanais), os desalentados (que desistiram de procurar emprego) e os que não estão ocupados por motivos diversos.

a dimensão desse aumento, de 2017 a 2019, mais de 2,3 milhões de pessoas entraram para o grupo de subutilizados (IBGE, 2019a).

Olhando especificamente o desemprego – que está incluído na taxa de subutilização –, de 2012 a 2019 registrou-se uma crescente, intensificada de 2016 adiante. Assim, se no primeiro semestre de 2012 a taxa de desocupação era de 7,9%, o primeiro semestre de 2018 registrou 13,1% e o primeiro semestre de 2019 computou 12,7% de desocupação (IBGE, 2019b). No gráfico abaixo, do IBGE (2019b), fica visível essa retração de postos de trabalho:

Gráfico 1 – Taxa de desocupação e taxas combinadas (%) de subutilização da força de trabalho no Brasil, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência - Brasil 2012 – 2019



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua

Vale ainda dizer que em 2017, pela primeira vez no período aqui recortado, o número de trabalhadores informais superou o número de formais (HIRATA, 2019). Isso é bastante relevante pois, ainda que este contingente no mercado informal tenha renda, seu acesso a direitos trabalhistas é reduzido e, muito provavelmente, não estão segurados do INSS, o que aumenta a

precariedade da prestação do serviço. Difícil, portanto, falar em trabalho digno nesse cenário.

Ainda com relação à Meta 8,5, a ênfase na igualdade de remuneração para trabalho de igual valor revela uma faceta ainda mais explícita da contradição em que vive o Direito do Trabalho no Brasil atualmente. Afinal, com a Lei 13.429/2017, que regulamenta a terceirização no país, somada à decisão do STF na ADF 324, que declarou lícita a terceirização em todas as atividades empresariais, sejam elas atividades-meio ou fim, autorizou-se de forma irrestrita a prática de contratação de empresa interposta para prestação de serviços.

Essa mudança jurídica tem potencial de causar um aumento significativo no número de trabalhadores terceirizados – em 2014, 25% dos vínculos eram em atividades terceirizadas (ou 12,5 milhões de empregos), podendo, segundo Ruy Braga, chegar a 75% nos próximos anos (MOTA, 2017). A problemática ligada a este aumento é que trabalhadoras e trabalhadores terceirizados, quando comparados com pessoas contratadas diretamente, possuem taxas de rotatividade muito maiores, jornadas de trabalho mais longas e índices mais altos de doenças ou acidentes laborais (CAMPOS, 2018, passim).

Assim, as condições de trabalho na terceirização são muito piores, em resposta à agenda neoliberal que, comandada pelo capital financeiro, estimula que empresas busquem altos lucros transferindo a pressão pela maximização do tempo e aumento da produtividade sobre a força de trabalho (ANTUNES, 2018). Nesse sentido, Ricardo Antunes (2018) explica que

(...) a terceirização vem se tornando a modalidade de gestão que assume centralidade na estratégia empresarial, uma vez que as relações sociais estabelecidas entre capital e trabalho são disfarçadas em relações interempresas, baseadas em contratos por tempo determinado, flexíveis, de acordo com os ritmos produtivos das empresas contratantes, com consequências profundas que desestruturam ainda mais a classe trabalhadora, seu tempo de trabalho e de vida, seus direitos, suas condições de saúde, seu universo subjetivo etc.

Voltando o olhar especialmente para a questão da igualdade salarial, a terceirização, ao contrário de garanti-la, é um meio juridicamente forjado de criação de duas categorias de emprego, uma mais valorizada, outra menos. Pensando na igualdade salarial, a remuneração das atividades tipicamente terceirizadas é, em média, 27% inferior à praticada nas tipicamente contratantes (PELATIERI et. al., 2018a, p. 16).

Agrava a situação o fato de que a terceirização fragmenta a representação sindical de trabalhadores e trabalhadores na mesma empresa. Estudos do IPEA revelam que essa fragmentação fragiliza os sindicatos, especialmente os que representam terceirizados, que possuem menor poder de barganha nas negociações coletivas e, portanto, menos força para conter o rebaixamento do poder aquisitivo dos salários (PELATIERI et. al., 2018b, p. 41)

Assim, a terceirização é relevante para as novas dinâmicas do sistema produtivo, mas sua expansão é inversamente proporcional aos passos que o Brasil precisa dar para o desenvolvimento sustentável com trabalho decente, em especial se considerada a Meta 8.5.

A desigualdade de renda no Brasil fica mais preocupante se considerados gênero e raça. No cômputo geral, em 2017, pessoas brancas ganhavam em média 72,5% mais do que pessoas não brancas (pretos e pardos) e os homens ganhavam, em média, 29,7% mais que as mulheres (IBGE, 2018, p. 29). Ademais, há segmentação racial no mercado de trabalho, sendo que a população negra está concentrada em atividades com os menores rendimentos médios no país – agropecuária, construção civil e serviços domésticos –, e as mulheres negras são as que recebem os menores rendimentos de todos (IBGE, 2018, p. 27).

Passando brevemente à Meta 8.7, tão ou mais difícil é falar sobre o quanto o Brasil está distante da erradicação do trabalho análogo ao de escravo, do tráfico de pessoas ou do trabalho infantil. Principal fator para isso é a perda significativa de força da fiscalização contra esses e tipos de crimes e fraudes

trabalhistas. Desde 2017, por exemplo, os programas de fiscalização e combate ao trabalho escravo sofreram sensíveis cortes de orçamento (ALESSI, 2017). Além disso, o governo Bolsonaro extinguiu em 2019 o Ministério do Trabalho, órgão que coordenava ações de investigação e libertação de trabalhadores e trabalhadoras em condições degradantes, realocando fiscais do trabalho para áreas do governo não especializadas no tema.

Por fim, quanto à Meta 8.8, vale notar que o texto original da Agenda 2030 fala em “proteger os direitos trabalhistas”, sendo opção do IPEA trocar por “reduzir o grau de descumprimento da legislação trabalhista”, afirmando que seu cumprimento seria mais importante. Curiosamente, “fazer cumprir” as normas trabalhistas não só tem sido tarefa hercúlea, como tem gerado angústia face a retirada de direitos, restando cada vez menos garantias a serem exigidas dos empregadores.

Seguindo este raciocínio, retome-se a acima citada retirada das forças da fiscalização do trabalho, que também afasta o Brasil do cumprimento da Meta 8.8, já que sem recursos e sem reposição de pessoal, fica quase impossível conferir o cumprimento da legislação trabalhista no extenso território nacional.

Além disso, mais do que fiscalizar o cumprimento do Direito do Trabalho, os últimos anos têm sido de combate aos sucessivos ímpetus para sua desregulamentação. A própria Lei 13.467/2017 possui artigos que potencializam o descumprimento de normas de proteção do trabalho, como é o caso da permissão de negociação individual para adesão à jornada de 12 horas de trabalho por 36 de descanso (artigo 59-A da CLT), que viola a limitação diárias de jornada prevista na Constituição. O absurdo do trabalho intermitente (Art. 443 e art. 452-A CLT) também pode ser citado aqui, pois abre a possibilidade de pessoas com muitos vínculos de emprego mas nenhuma renda ao final do mês⁶.

⁶ Para aprofundamento, sugiro: SILVA, 2017.

A reforma trabalhista contribuiu também para a restrição do acesso à justiça, por conta das novas regras processuais, dentre elas a previsão de pagamento de honorários sucumbenciais (art. 791-A da CLT) e a necessidade de consentimento do empregador para desistência da ação (art. 841 da CLT), que foram alardeados pela mídia e geraram uma atmosfera de medo para reclamantes.

Segundo dados da Justiça do Trabalho sobre o primeiro ano de vigência da Lei 13.467/2017, o número de ações ajuizadas caiu de 2.013.241 para 1.287.208; como desdobramento, o número de processos ativos, que era de 2,4 milhões em dezembro de 2017, caiu para 1,9 milhão em dezembro de 2018 (TST, 2018). Considerando que parte dos patrões ainda têm o hábito de mandar empregados “procurarem seus direitos” quando dispensados e que verbas rescisórias são o pedido mais recorrente nas ações trabalhistas (CNJ, 2019, p. 204), a redução das reclamações significa, sim, um grande contingente de pessoas sem acesso à justiça e sem direitos mínimos garantidos.

Ao final, enfatize-se a alusão da Meta 8.8 às normas de saúde e segurança do trabalho, que são o novo alvo da desregulamentação no Brasil. No dia 13 de maio de 2019, o governo federal anunciou que iria “modernizar normas de saúde, simplificando, desburocratizando, dando agilidade ao processo de utilização de maquinários, atendimento à população e geração de empregos”, em processo que reduziria em 90% as Normas Regulamentadoras (BOLSONARO, 2019). Para um país que registra um acidente laboral a cada 49 segundos e uma morte a cada 3 horas e 38 minutos (SAKAMOTO, 2019), parece caótico um cenário com ainda menos regras de saúde e segurança do trabalho.

Um aumento do contingente de pessoas doentes ou acidentadas se reflete no aumento da demanda por atendimento hospitalar no SUS e por pagamento de benefícios previdenciários, bem como geram custos à empresa decorrentes da perda de produtividade desses trabalhadores e trabalhadoras. Há ainda os problemas comerciais que podem ser desencadeados em esfera

internacional, uma vez que “o mundo considera concorrência desleal e dumping social esse tipo de economia para garantir competitividade” (LOCATELLI, 2019).

4 Considerações finais

Diante de todo o exposto, fica evidenciada a contradição entre o compromisso firmado pelo Brasil na Agenda 2030 e a realidade jurídica e política dos últimos anos. Especialmente no tocante ao ODS 8, que fala da promoção do crescimento econômico sustentado e do trabalho decente para todas e todos, a reforma trabalhista e demais atos de enfraquecimento do Direito e da Justiça do Trabalho vão na contramão das metas traçadas.

Reduções de direitos a todo custo em nome da “desburocratização” e da “retomada do crescimento” (BOLSONARO, 2019), reitere-se, colidem com toda a lógica da Agenda 2030, afinal não há desenvolvimento sustentável sem trabalho decente e sem garantias que afirmem a dignidade dos seres humanos. Entrelaçam-se, portanto, direitos fundamentais trabalhistas, direitos fundamentais à segurança social e direitos econômicos em prol da preservação planetária e do cuidado de todas as pessoas.

É de extrema relevância que se realize uma reflexão integrada sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para elaboração de estratégias reais, não retóricas, para seu cumprimento. Nesse sentido, o caso do Brasil evidencia que a redução de direitos trabalhistas e o consequente afastamento da execução das metas do ODS 8 criam pressão sobre outros setores, como a segurança e assistência social, tornando intangíveis outros objetivos como a erradicação da pobreza (ODS 1), a fome zero (ODS 2) e a redução de desigualdades (ODS 10).

Referências

- ALESSI, Gil. Corte drástico de verba faz fiscalização do trabalho escravo despencar no Governo Temer. *El País*, São Paulo, 14 out. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo : Boitempo, 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. Anarcocapitalismo. *Carta Capital*, São Paulo, p. 42-43, 28 ago. 2019b.
- BERCOVICI, Gilberto. O trabalho na ordem econômica constitucional. In: FEITOSA, Enoque; FREITAS, Lorena (org.). *Brasil e Moçambique: os direitos humanos econômicos, sociais e culturais entre promessas formais e as demandas por sua concretização*. João Pessoa: Ideia, 2019a. p. 213-232.
- BOLSONARO, Jair Messias. Perfil oficial do Facebook. Postagem de 13 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro>>.
- CEPAL. *La matriz de la desigualdad social en America Latina*. Santiago: CEPAL, 2016.
- CNJ. *Justiça em números 2019*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.
- CONJUR. Número de novas ações cai 30% na Justiça do Trabalho de São Paulo. *Portal Consultor Jurídico*, 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-12/numero-novas-acoes-cai-30-justica-trabalho-sao-paulo>>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- DUTRA, Renata Queiroz. *Trabalho, regulação e cidadania: a dialética da regulação social do trabalho*. São Paulo: LTr, 2018.
- FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova, Lua Nova*, São Paulo, v. 77, p. 11-39, 2009.

HIRATA, Helena. Trabalho: passado e presente. A divisão sexual do trabalho na crise. *Slides da Conferência de Encerramento do XVI Encontro Nacional da ABET*. Salvador, 2019.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. Desemprego sobe para 12,7% com 13,4 milhões de pessoas em busca de trabalho. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em: 20 jun. 2019a.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Divulgação Especial - Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil – 1º Trimestre de 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

IPEA. *ODS – Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2018.

LOCATELLI, Piero. Soterramento, queimadura e explosão: como morre o trabalhador no Brasil. Repórter Brasil [online], 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2019/06/soterramento-queimadura-e-explao-como-morre-o-trabalhador-no-brasil/>>.

MARTELLO, Alexandre. Na 13ª queda seguida, mercado reduz previsão de alta do PIB para 1,23% em 2019. *Portal G1*, 25 mai. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/27/na-13a-queda-seguida-mercado-reduz-previsao-de-alta-do-pib-para-123percent-em-2019.ghhtml>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MARTELLO, Alexandro. Nova lei trabalhista deve gerar mais de 6 milhões de empregos, diz Meirelles. *Portal G1* [online], 30 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/nova-lei-trabalhista-vai-gerar-mais-de-6-milhoes-de-empregos-diz-meirelles.ghhtml>>. Acesso em: 10 out. 2019.

OIT. *Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000*. Brasília: OIT, 2012.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. Governo quer reduzir proteção a trabalhador em país com acidente a cada 49s. UOL [online], 24 jun. 2019. Disponível em: <<https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2019/06/24/governo-quer-reduzir-protecao-a-trabalhador-em-pais-com-acidente-a-cada-49s/>>.

SILVA, Homero Batista Mateus da. *Comentários à reforma trabalhista* (Introdução). 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, Homero Batista Mateus da. Um dia, talvez, haverá uma reforma trabalhista. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1000, p. 493-514, fev. 2019.

SILVA, Homero Batista Mateus; VIEIRA, Regina Stela Corrêa. Trabalho insalubre das gestantes: reflexões trazidas pela lei 13.467/2017. *Revista do Tribunal do Trabalho da 2ª Região*, São Paulo, n. 21, p. 68-75, 2019.

TST. *Primeiro ano da reforma trabalhista: efeitos*. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2018.

VEJA. Temer: reforma trabalhista trará empregos e 'inúmeras vantagens'. *Revista Veja* [online], 1º mai. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/temer-reforma-trabalhista-trara-empregos-e-inumeras-vantagens/>. Acesso em: 10 out. 2019.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. *O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero*. 2018. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. *Direito e gênero na saúde e segurança das mulheres no trabalho*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

CAMPOS, André Gambier (org.). *Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate*. Brasília: IPEA, 2018.

PELATIERI, Patricia et. al.. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. *In: CAMPOS, André Gambier (org.). Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate.* Brasília: IPEA, 2018a. p. 11-32.

PELATIERI, Patricia et. al.. As desigualdades entre trabalhadores terceirizados e diretamente contratados: análise a partir dos resultados de negociações coletivas de categorias selecionadas. *In: CAMPOS, André Gambier (org.). Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate.* Brasília: IPEA, 2018b. p. 33-48.

O DIREITO FUNDAMENTAL À ÁGUA E CAPTURAS CLANDESTINAS¹

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer²

Isabela de Deus Cordeiro³

Introdução

A contemporaneidade nos impõe o enfrentamento de temas que até então foram tratados na esfera das micropolíticas, de direitos de natureza individual, que deveriam ser protegidos pelo Estado, além de pensados no âmbito dos limites do anteriormente denominado Estado nação, que não mais existe hoje.

De a muito concluiu-se que o debate acerca da água, e dos direitos que a envolvem, transcendia o âmbito interno dos países, tendo sido suscitado a que fosse dado o mesmo tratamento de natureza mais ampla a envolver questões de micropolítica e, até mesmo, de direito internacional.

O acesso desigual a bens públicos, como saúde e educação, frequentemente denunciados e discutidos seja pela mídia, seja nos *locus* de resistência, como as instituições de ensino, também acontece em outras áreas

¹ A primeira versão deste trabalho foi discutida no Seminário Internacional sobre Segurança Social, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Fundamentais, promovido pelo programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNOESC, em 27 e 28 de junho de 2019, em Chapecó, SC, Brasil. O seminário contou com o apoio institucional da CAPES, programa PAEP.

² Livre-docente pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UNB). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à saúde e Bioética (Biogepc). Professora associada aposentada da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes).

³ Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em Direito Urbano Ambiental pela Faculdade de Direito da FMP. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Espírito Santo. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Professora da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Membro da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente

e em relação a outros bens que não são sequer percebidos como públicos e, portanto, direitos a serem prestados e demandados, respectivamente, pelo e do Estado.

A água, dos mais importantes e indispensáveis recursos naturais da humanidade, necessidade humana básica para a sobrevivência e qualidade de vida, ainda não é percebida por todos como um direito a ser universalizável e que, por isso, deve receber tratamento como de política pública, concebida e implementada de forma a que todos tenham acesso igualitário e justo.

Há limites reais, e de variadas ordens, que vão desde o aspecto quantitativo aos interesses mercantis em torno do recurso, a serem superados. Machado (2003, p. 123) afirma que, segundo dados produzidos por hidrólogos, 97,5% da água disponível na Terra é salgada e 2,493% estão concentradas em geleiras ou regiões subterrâneas de difícil acesso, disso resultando que apenas 0,007% da água restante é destinada ao uso humano, estando disponível em rios, lagos e na atmosférica.

Em termos geográficos, a Agência Nacional de Águas (ANA, 2007), identifica que das águas superficiais (aquelas disponíveis no balanço entre precipitação e evaporação), 2/3 estão localizadas na Ásia, na América do Sul e na África, evidenciando bem a medida dos conflitos que se avizinham com a desigual distribuição natural da água e das relações sociais e de poder mundial.

A se extrair do mapa da localização das reservas aquíferas e dos locus de situação do poder, o mundo sinaliza a permanente tensão no acesso, gestão e distribuição da água planetária, posicionando-se o mercado como eixo que trabalha na perspectiva de sua privatização, pressionando a transferência do modelo, do público para o privado.

Paralelamente, e de certa forma, aparentemente, contraditório, as normas internacionais de direitos humanos experimentam progressos no nível do reconhecimento jurídico do direito à água, ainda que muitas delas assumam apenas a condição de *soft law* (SARLET, 2015, p. 221). Os

marcos normativos nacionais, também, a isso sinalizam, incorporando-o ao conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana.

Entretanto, as desigualdades entre pobres e ricos, entre zonas rurais e urbanas ou entre bairros formais e favelas evidenciam a necessidade de eliminação das barreiras à concretização desse direito fundamental. Ou seja: é preciso que as normas saiam do papel, do caráter declaratório e abstrato, e sejam capazes de representar melhoramentos na qualidade de vida das pessoas.

Dessa contradição, é possível perceber que a crise hídrica é uma agenda mercantil, que vem assistindo, paulatinamente, à retirada do Estado e sua apropriação pelo mercado, que pauta as políticas locais de conservação, inclusive, com vistas à sua afirmação como política insuficiente, visando, em última instância, justificar a exploração mediante a sua privatização. Nesse sentido, cria-se a precarização pública a fim de justificar-se a privatização como solução ao seu enfrentamento.

Pois bem. Essa redução do Estado, seja ativa, por meio de processos que diminuam os níveis de proteção, seja omissivamente, por meio da não implementação dos instrumentos normativamente previstos, tem sido verificada em relação a fenômeno disseminado socialmente, especialmente identificado na zona rural, consistente na captação clandestina de água, por meio de poços subterrâneos ou escavados, em grande parte localizados, em Áreas de Preservação Permanente (APP) que, visam garantir o acesso ao recurso em detrimento de uma política universal e igualitária, não só para as presentes gerações, mas também, para as futuras.

O presente artigo visa analisar esse fenômeno social e os problemas a ele relacionados que se podem traduzir: na situação de clandestinidade proveniente do estado de abandono do indivíduo na luta pelo acesso à água; nos riscos associados a esse fenômeno e nas respostas estatais, ou melhor na ausência delas, à luz da Política Nacional de Recursos Hídricos, situações que têm contribuído, expressivamente, para o tratamento privado do recurso público em detrimento da gestão democrática e responsável,

assentada no caráter público e universal previstos na política e na própria Constituição Federal.

Significa dizer que a superação da escassez hídrica, em parte resultante da ausência de um equilíbrio entre disponibilidade e distribuição, está, em grande medida, relacionada à implementação dos instrumentos e à gestão integrada concebida na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Nesse sentido, algumas questões merecerão enfrentamento: primeiro, uma breve contextualização da situação hídrica no mundo, a fim de que se possa ter a exata dimensão dos conflitos reais e potenciais que a escassez hídrica mundial representa e que pode ser identificada também localmente; em seguida, uma análise da omissão estatal e das captações clandestinas de água por meio de poços artesanais e escavados, localizados especialmente em Áreas de Preservação Permanente, como soluções individuais oriundas da necessidade de acesso à água e do *habitus* social, oriundo do estado de abandono do indivíduo a si mesmo; e, finalmente, a compreensão do direito fundamental de acesso à água, dos instrumentos de gestão da PNRH e dos riscos associados às soluções clandestinas individuais à luz da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Constituição Federal, que preveem um modelo de gestão democrática, compartilhada e responsável, orientada pelo princípio da universalização, inclusive em relação às demandas intergeracionais.

O método que orienta a pesquisa é o dialético, podendo-se desde já registrar que, na busca de respostas aos questionamentos formulados, defende-se, a priori, a observância dos instrumentos de planejamento e gestão hídrica como condição e pressuposto necessário à regulação do fenômeno social, transformando-se a solução clandestina dada pelos indivíduos, em política pública de acesso democrático e universal da água, a partir da concepção de gestão integrada concebida pela PNRH. É dizer: é preciso buscar uma solução coletiva à resposta social individualmente apresentada.

Nessa toada, se hoje o acesso à água é fenômeno de privatização do recurso ambiental, fazendo instalar conflitos sociais que assumem, inclusive,

o caráter violento e, ao mesmo tempo, arriscado, é tempo de fortalecer o espaço público e coletivo de regulamentação do fenômeno, dentro da perspectiva de gestão integrada concebida pela PNRH.

1 Da contextualização global do acesso à água

Longe de ser um problema exclusivamente brasileiro, o mundo sinaliza o dilema em torno do acesso à água. Dados estatísticos da Organização das Nações Unidas, constantes do Relatório “Direito Humano à Água e Saneamento” (ONU, 2015), noticiam cerca de 884 milhões de pessoas sem acesso à água potável segura e 40% da população mundial sem saneamento básico. O Instituto Trata Brasil (2016) alerta que, em relação ao saneamento básico, 768 milhões de pessoas no mundo não tem acesso à água, 3,5 bilhões de pessoas não estão satisfeitas com o nível de abastecimento de água que têm, e projeta que, até 2050, 40 % da população mundial estará vivendo em locais com pouca água.

Segundo a Unesco (UNESCO, 2015, p. 04), e isso é o mais chocante, os investimentos em abastecimento de água e saneamento resultam em ganhos econômicos substanciais. Para se ter a dimensão do que isso representa, em regiões em desenvolvimento, o retorno do investimento foi estimado entre U\$ 5 e U\$ 28 dólares para cada dólar investido nessas políticas públicas.

O que talvez pareça uma contradição remete-nos a duas questões que parecem cruciais: a primeira, correspondente ao atual modelo de desenvolvimento econômico globalizado, que, de modo claro, sinaliza o atendimento às demandas ditadas pelo mercado, e que ora denominamos macropolítica; e, a segunda, que evidencia o modo como paulatinamente a primeira vem se estabelecendo através do que chamamos micropolítica, ou seja, da organização, ou melhor, da desorganização, das políticas públicas locais.

Essa demanda global de acesso à água e o respectivo fomento à transferência para a gestão privada tocam sensivelmente as questões locais,

especialmente, a orientação das micropolíticas, que passam a refletir escolhas administrativas e orçamentárias que terminam por alimentar a crise, num círculo vicioso sem fim.

Compõe a racionalidade dessa micropolítica a flexibilização dos níveis de proteção ambiental e a precarização das políticas públicas, mediante a ausência de implementação de seus diversos instrumentos de realização.

No tocante à flexibilização dos níveis de proteção ambiental chama-se atenção para os frequentes retrocessos sofridos pela legislação brasileira nos últimos anos, a exemplo da alteração da lei 4.771/65 (Código Florestal) pela Lei n. 12.651/12, que nas Áreas de Preservação Permanente permitiu que houvesse o manejo de percentual de exóticas; conferiu anistia às propriedades rurais que, antes de 2008, tivessem nelas instaladas atividades agrosilvopastoris; e, agora, mais recentemente, por alguns projetos de leis, a exemplo do PL 654 de 2015 (SENADO, 2015), que pretendem alterar sensivelmente as normas do licenciamento ambiental, inclusive prevendo espécie de aceitação tácita dos projetos quando os órgãos públicos ultrapassarem os prazos fixadas por lei para a sua análise, além da dispensa a realização de audiências públicas; dentre outros.

Já em relação à ausência de implementação dos diversos instrumentos de políticas públicas que promovem a gestão e a proteção urbano-ambiental, a questão parece ser ainda mais evidente. Nesse sentido chama a atenção a ausência de instrumentos relacionados à Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, n. 9.433/97 (BRASIL, 1997), a exemplo dos comitês de bacias hidrográficas, dos sistemas de outorga de recursos hídricos, do enquadramento dos corpos de água, segundo os usos preponderantes, dos planos de recursos hídricos; à Lei de Política de Uso e Ocupação do solo, no que remete à ausência de fiscalização das ocupações irregulares e clandestinas que culminam com a intensificação dos processos erosivos de encostas e áreas de risco; à Lei de Saneamento Básico, n. 11.445/07 (BRASIL, 2007), na precariedade na universalização dos serviços de saneamento básico; à Lei

de Política Nacional de Resíduos Sólidos, n. 12.305/12 (BRASIL, 2012) e os respectivos planos de gestão de resíduos sólidos; acordos setoriais; coleta seletiva, apenas para exemplificar.

Afora a condição naturalmente pequena das águas doces em comparação com a totalidade das águas existentes no globo, Maude Barlow (2003, p. 11) ressalta que a escassez de água doce no mundo vem se agravando em função da desconsideração dos ciclos naturais da água e da poluição dos mananciais. A autora cita estudo realizado pelo engenheiro hidrólogo Michal Kravcik e equipe, da Organização Não-governamental “Pessoas e Água”, que afirma que a destruição do habitat natural da água, fruto da urbanização, do desmatamento, da poluição, das construções de infraestrutura e represas, além de criar situação de escassez hídrica, diminui, sensivelmente, a quantidade real de água doce disponível no planeta.

Ora, o agravamento não tem outra razão senão o descaso na implementação das políticas públicas que tocam o meio ambiente urbano e natural e o trato dos recursos naturais. Daí que o Relatório Conflitos no Campo Brasil 2013 (2013, p. 92), registra o crescimento de conflitos registrados no campo em 1.162%, de 2002 a 2013 (o relatório noticia oito casos em 2002, saltando para noventa e três casos em 2013) os quais estão especialmente localizados em regiões ricas em água:

Os conflitos pela água registrados em 2013 se deram em todas as regiões do Brasil. Do 93 conflitos, 37 estão no Nordeste, 27 no Norte, 18 no Sudeste, 8 no Sul e 3 no Centro-Oeste. Ocorreram em todas as grandes bacias hidrográficas do Brasil, porém, mais naquelas localizadas na Caatinga (29) e na Mata Atlântica (30) do que na Amazônia (27) e no Cerrado (7). Os conflitos não se restringem às regiões com menor disponibilidade de água, já que nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, ricos em água, ocorreram mais de 60 % dos casos. Como também não ocorrem apenas nos rincões longínquos das ‘fronteiras do capital’, mas em regiões ditas ‘desenvolvidas’, como no Sul e Sudeste do país o que revela a fragilidade e insustentabilidade

do modelo de desenvolvimento imposto, onde se insere aí o modelo de gestão hídrica em curso.

Todos os conflitos estão relacionados a disputadas pela água, identificando o Relatório da Comissão Pastoral da Terra (2014, p. 100), de 2014, basicamente três motivações: a apropriação particular mediante construção de barragens ou desvios dos cursos d'água que eliminam ou diminuem o uso de outros; a construção de hidrelétricas ou outros projetos que não cumprem os procedimentos legais; e os relacionados ao uso e preservação da água que correspondem à destruição das matas ciliares levando ao secamento das fontes.

Segundo Barlow (2003, p. 34) trata-se de estratégia utilizada pelo Estado a serviço do mercado, ou seja, reduz-se aplicação das taxas locais e a incidência das normas de proteção ambiental visando a torná-los mais competitivos, circunstância que acarreta a diminuição na arrecadação tributária e ocasiona a redução na capacidade de investimento em torno da recuperação dos mananciais poluídos e da implementação das infraestruturas necessárias que visam à proteção das águas.

Tudo isso, só torna evidente o quanto a gestão pública é, a um só tempo, um desafio e uma urgência. Como bem público de uso comum do povo, a água não pode servir a interesses privados e mercantis. Também não pode ser objeto de interesses individuais que transcendam ou se coloquem acima das necessidades básicas e dos interesses coletivos, já que uma vez sendo tratados dessa forma, dão ensejo a mais um espaço de crise que se somam às inúmeras enfrentadas na sociedade moderna.

E isso é o que vem acontecendo – um acirramento da crise entre os indivíduos que dividem o mesmo espaço coletivo mas são chamados a dar soluções individuais aos problemas de acesso a água.

É de ser registrado que esse fenômeno social, de luta de acesso a água, a partir de soluções individuais clandestinas, também é identificado na zona urbana, situação que contraria a perspectiva pública de gestão das águas, além

da própria Política Nacional de Saneamento, Lei 11.445 (BRASIL, 2007), em cujo artigo 45 afirma que: “ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis [...]”. Adverte-se, o leitor, contudo, que este não compõe o objeto do presente artigo.

1.1 Das evidências constatadas durante a pesquisa

A título meramente exemplificativo e motivador da realização desta investigação, registra-se que o recorte metodológico em torno das captações clandestinas de água subterrânea, em Áreas de Preservação Permanente, é fruto de situação com a qual deparou o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, ainda nos idos de 2012.

Naquela ocasião foi emitida notificação recomendatória, através da Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Tereza (ESPÍRITO SANTO, BRASIL), visando compelir o Estado à fiscalização e ao fechamento das situações de captações clandestinas de água, localizadas em zona rural, mediante a lacração das bombas e autuação dos infratores. No documento foi fixado o prazo de 90 dias para o cumprimento da diligência e sua comprovação.

Não havia, por parte do Ministério Público, qualquer levantamento preliminar ou diagnóstico da situação, não obstante ela já estivesse sendo posta há algum tempo aos órgãos de execução, veiculada como “notícias de fato”, “autuações administrativas” ou “termos circunstanciados”, indiciando a proliferação do fenômeno social.

Para a surpresa da instituição, o Estado, através da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria de Meio Ambiente e do órgão ambiental estadual (IEMA), solicitou, em caráter de urgência, uma agenda com o Procurador Geral de Justiça (PGJ) do Ministério Público, argumentando sua impossibilidade em dar cumprimento à recomendação, por serem,

naquela época, estimados mais de 26 (vinte e seis) mil pontos de captações clandestinas, entre escavados e subterrâneos, localizados em zona rural.

Diante da impossibilidade de levar a efeito o cumprimento da medida em tão exíguo prazo a Notificação Recomendatória foi suspensa, restando a orientação no sentido de que cada Promotoria de Justiça desse o encaminhamento aos casos apresentados, por meio dos instrumentos legais: ajuizamento de Ação Civil Pública, atuação extrajudicial, ajuizamento de ações penais, etc.

A situação, por si só e a despeito das providências levadas a efeito pelo Ministério Público, suscita bastante preocupação. Primeiro, porque ao longo desses anos não se viu qualquer evolução significativa relativamente à gestão das águas no Espírito Santo, que pudesse propor solução, em algum nível, ao processo contínuo de agravamento de escassez hídrica, situação que acaba por intensificar os conflitos pela água; segundo, em virtude do compromisso constitucional com a manutenção do equilíbrio ecológico, para as presentes e futuras gerações, condição que densifica o princípio da equidade intergeracional, bem como, sinaliza o dever estatal de garantir a manutenção da disponibilidade hídrica e dos mecanismos universais de acesso à água; finalmente, porque esse tipo de captação subterrânea representa um risco de contaminação em relação às reservas aquíferas.

O exemplo localmente verificado traduz, em certo sentido, uma realidade nacional que suscita dois aspectos igualmente relevantes, quais sejam, a precariedade na implementação de políticas públicas pelo Estado brasileiro, e o isolamento individual dos cidadãos na realização de direitos fundamentais que deveriam ser assegurados pelo Estado.

A resposta obtida em função das atuações do Ministério Público, ensejaram, em certa medida, alguma evolução, contudo ainda evidenciam atuações pontuais e localizadas. Nessa linha, as ações são sentidas de modo diverso em cada comarca, conforme o caráter prioritário assumido pela Promotoria de Justiça. É dizer: representa uma atuação institucional

localizada e limitada, mas não apresenta um caráter universal como de política pública estatal.

Restou bem evidente durante a crise hídrica do ano de 2015 no Espírito Santo. A Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Venécia (ESPÍRITO SANTO, BRASIL), em função do desabastecimento público de água na zona urbana, determinou que a Polícia Militar Ambiental promovesse fiscalização e fechamento de todos os poços clandestinos de captação subterrânea de água. Em três dias, o órgão ambiental municipal constatou que o volume do curso hídrico havia sofrido elevação de 30% (trinta por cento) da lâmina d'água.

Em outros municípios, contudo, nos quais não foram dados os mesmos encaminhamentos, constatou-se que os municípios localizados próximos às nascentes dos cursos hídricos principais não tiveram grandes dificuldades no seu abastecimento, enquanto aqueles situados mais à jusante, tiveram grave comprometimento de acesso ao recurso hídrico.

Tudo isso põe em relevo a necessidade de tratamento das soluções individuais de acesso à água, por políticas institucionais que assegurem a realização do direito fundamental de acesso hídrico.

2 Da omissão do estado e do habitus de solução individual fruto da necessidade de acesso à água

De modo geral a sociedade moderna parece sinalizar um nível de satisfação com a liberdade que se tem hoje. Isso, com certeza, resulta de um sistema de crenças que, independentemente de obedecerem a uma lógica, são incorporadas e ensinam convicções, o que se tornou muito mais claro com o conceito de *habitus* de Pierre Bourdier (1989, p.14) para quem o conceito compõe:

um sistema de estruturas cognitivas e motivadoras, ou seja, um sistema de disposições duráveis inculcadas desde a mais tenra infância que

pré-molda possibilidades e impossibilidades, oportunidades e proibições, liberdades e limites de acordo com as condições objetivas.

São esquemas de conduta e comportamento que passam a gerar práticas individuais e coletivas, fruto de precondições inscritas, especialmente nas experiências infantis, que são traduzidas no sujeito como um conjunto de estruturas perceptivas e avaliativas. Como fruto de um conjunto de regularidades objetivas, o *habitus* tende a gerar toda uma série de comportamentos “razoáveis” que compõem o senso comum, tornando a questão da “vontade” supérflua, já que as práticas cotidianas são automáticas e impessoais.

Um dos efeitos do *habitus* consiste em que os comportamentos sofrem um “esquema de autoproteção”, tornando-se mais complexa e desafiadora a sua transformação. Para Jessé Souza (2006, p. 45) a grande contribuição de Bourdieu através da teoria do *habitus* consiste: precisamente na ênfase no aspecto corporal e automático do comportamento social. O que para grande parte da tradição sociológica é “internalização de valores”, o que evoca tendenciosamente uma leitura mais racionalista que enfatiza o aspecto mais consciente e refletido da reprodução valorativa e normativa da sociedade, para Bourdieu a ênfase seria, ao contrário, no condicionamento prereflexivo, automático, emotivo, espontâneo, em uma palavra “inscrito no corpo de nossas ações, disposições e escolhas.

A crença, para ele (BOURDIEU, 1989, p. 45), não é um estado de espírito ou um conteúdo intrapsíquico, mas sim uma crença “corporificada”, tornada carne e osso, uma crença prática, portanto, uma evidência pré-verbal e imediata que é o pressuposto do senso prático na vida cotidiana.

A incorporação do *habitus* é relevante na medida em que, as frequentes omissões do Estado brasileiro na realização dos direitos fundamentais, fez instalar um modo coletivo de resposta consistente na crença de que cada um é responsável por dar solução a problemas de natureza coletiva, que deveriam ser oriundas do papel regulador e fiscalizador estatal.

A intenção, nesse caso, é supérflua, segundo Souza (2006, p. 45) já que “as práticas cotidianas são automáticas e impessoais”. As frequentes omissões do Estado na realização dos direitos fundamentais, levam a que os indivíduos adotem posturas voltadas à identificação de alternativas para sua realização, ainda que, ao cabo do tempo, elas representem condições de agravamento das condições originárias.

François Ost (1995, p. 307), referindo-se aos componentes da tragédia que já podem ser antevistos e que justificam os alertas em torno da ruptura de carga do sistema ecológico, adverte para a insuficiência de “um despertar da consciência individual” em relação à correção dos processos em curso, na medida em que as questões ambientais reclamam uma reação concertada.

Paradoxalmente, o modo peculiar de solução dos problemas individuais é notado hoje em relação à acessibilidade hídrica, sendo possível se verificar, em cada esquina, empresas que ofereçam serviços de abertura de poços subterrâneos. Mas essa aparente liberdade que se experimenta, não é outra coisa senão o total abandono do sujeito a si mesmo e aos seus dilemas.

Significa que o desmantelamento estatal, se bem que não na aparência, tem o condão de deixar o indivíduo à mercê de seus próprios problemas, ou como traduz Bauman (2000, p. 77), o sinóptico substitui o panóptico.

À insuficiência das soluções individuais constatada por Françoise Ost, soma-se a constatação de Bauman (2000, p. 15) para quem verdadeira liberdade só pode ser um produto de construção coletiva: a liberdade individual só pode ser produto do trabalho coletivo (só pode ser assegurada e garantida coletivamente). Caminhamos, porém, hoje, rumo à privatização dos meios de *garantir/assegurar/firmar*, é um tratamento fadado a produzir doenças iatrogênicas dos tipos mais sinistros e atroz (destacando-se a pobreza em massa, a superfluidade social e o medo ambiente).

Nesse viés, e contraditoriamente, a satisfação com a liberdade experimentada tem alimentado a desesperança em torno das possibilidades de mudança do mundo existente, bem como, as possibilidades de viabilização

de uma vida melhor (BAUMAN, 1999, p. 9), especialmente, pelo fato de que frequentemente estão relacionadas a posturas que devem ser assumidas pelo Estado.

Tentar entender o porquê o mundo nos coloca diante de tão contraditória questão: qual seja, a situação de impotência em relação à realização de direitos fundamentais básicos, é fundamental, sobretudo, ante o caráter sub-reptício com que ela é, em nós, incorporada. É dizer, resulta fundamental a compreensão em torno da complexidade dos mecanismos sociais modernos a fim de que se possa cogitar de horizontes melhores.

Bourdier (1989, p. 73) afirma que essa compreensão abrirá a possibilidade de dois usos distintos: a de um agir cínico ou de um agir clínico. O primeiro consistente em adotar estratégias que permitam a máxima vantagem, e o segundo, o combate daquilo que é impróprio, perigoso ou ofensivo à moralidade coletiva, e por quê não acrescentar, à manutenção da vida das presentes e futuras gerações. A conquista desse desvelar, em Bauman (2000, p. 12), representará uma alternativa ao exercício efetivo de liberdade.

Mas, o que há para saber? Uma resposta preliminar consiste em que o aumento da liberdade individual pode acarretar a impotência coletiva, ou seja, ocasionar a destruição das pontes entre a vida pública e privada, em função da dificuldade de traduzir questões públicas a partir de preocupações individuais.

No caso específico da abertura clandestina de poços subterrâneos ou escavados em Áreas de Preservação Permanente, a despeito da inobservâncias dos instrumentos previstos ou de regulamentação que fixe os contornos de acesso ao recurso hídrico, tem significado a permanente crise hídrica diuturnamente noticiada. De fato, os indivíduos tem sido abandonados a si mesmos na realização desse direito fundamental.

A alternativa: o retorno à ágora, o espaço, nem público nem privado, mas antes, precisamente público e privado, onde os problemas particulares se encontram e passam a significar alternativas coletivas aos problemas individuais.

Eis aqui a importância do fenômeno de abertura clandestina de poços subterrâneos e escavados em Áreas de Preservação Permanente: de pronto ele representa a omissão estatal no trato das questões coletivas, situações que, no longo prazo, tende a significar o aumento dos conflitos individuais em torno do acesso à água.

Nesse sentido, a política pública é o espaço normativo de retorno a ágora, devendo ser nela e por meio dela que haja a disciplina coletiva do acesso a bens de natureza essencial a exemplo da água. Somente mediante essa perspectiva a efetividade do direito de liberdade não representa uma ameaça à outros direitos fundamentais, a exemplo da igualdade.

Além de representar a visão ou alternativa coletiva dos problemas individuais, as políticas públicas, em determinadas situações, sinalizam o correspondente direito fundamental de natureza individual, na exata medida em que partindo de um horizonte de planejamento, asseguram a universalização de sua realização. Com as lentes do planejamento e da organização da política pública a ágora se fortalece, traduzindo nela a soberania do povo refletida na atuação e no papel do Estado:

De todas as instituições jurídicas susceptíveis de obrigar o futuro, a mais importante foi, e ainda é em larga medida, o Estado, mas na condição de pensarmos como poder contínuo, e não apenas como poder soberano. A soberania vê as coisas do lado da vontade, e, logo, da capacidade de se impor no instante; a continuidade institucional, pelo contrário, pressupõe a faculdade de durar para lá da mudança de pessoas e através de variações das relações de força. (OST,1995, p. 336)

É, pois, no espaço estatal que a realização dos direitos fundamentais se operará e, quando traduzam interesses de natureza coletiva, exigirão sejam tratados sob a ótica das políticas públicas, vez que é a partir delas que se realizam os direitos fundamentais à luz do princípio da igualdade. No caso da gestão hídrica, contudo, a ágora reclama ainda, para além da regulamentação estatal, uma participação democrática por meio dos comitês

de bacia hidrográfica e da gestão integrada concebida na PNRH, ou seja, a manifestação direta da soberania popular.

3 Compreendendo o papel da gestão integrada e dos instrumentos idealizados na política nacional de recursos hídricos para a realização do direito fundamental de acesso à água e para contenção dos riscos associados às soluções individuais

A importância do enfrentamento da escassez hídrica como política pública ficou bem evidente, em 1992, quando no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 179 países se comprometeram a um novo padrão de desenvolvimento que concilie proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, em documento conhecido como Agenda 21 (AGENDA 21, 2004).

O documento, no capítulo 18, fez contemplar ações voltadas à proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos mediante aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos, e no item 18.2 reconheceu como seu objetivo a garantia de “oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta” preservando “as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza” (AGENDA 21, 2004).

Também a versão brasileira do documento faz constar o compromisso nacional com a promoção da “recuperação, revitalização e conservação de bacias hidrográficas a partir do desenvolvimento de atividades de gestão sustentável dos recursos naturais. Fala o documento na “promoção do planejamento integrado e sustentável”, na motivação do uso de práticas adequadas e combate às inadequadas mediante ações de fiscalização e no monitoramento e desenvolvimento de indicadores quantitativos e qualitativos dos mananciais hídricos (AGENDA 21, 2004, p. 52)

O tratamento jurídico da água como política pública, para além das questões relacionadas à governança ambiental, é também oriundo de sua condição de microbem ambiental, integrante do que a Carta Constitucional considera “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, constante do art. 225, e do reconhecimento legal, constante no art. 1º, II da PNRH que o considera finito, “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico” (BRASIL, 1997). Sua qualificação como “bem de uso comum do povo” e seu caráter naturalmente limitado fazem sobressair a necessidade de que o recurso seja gerido, ou seja, estabelece como sua diretriz o equilíbrio, de um lado, de uma demanda coletiva, presente e futura, e, de outro, dos limites de disponibilidade que deverão orientar o seu uso.

É certo que o reconhecimento internacional do direito fundamental à água só mereceu menção expressa, em 2002, através do Comentário Geral nº15 sobre os artigos 11 e 12 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 118), no qual organismos internacionais passaram a reconhecer os limites de disponibilidade de água e a sua característica como bem público essencial à vida e à saúde⁴.

Em 2010, a Assembleia Geral da ONU (AMORIM, 2015, p. 120), por meio da Resolução 64/292, reconhece oficialmente que o direito à água potável é um direito fundamental, essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos, sendo seguida pela Ordem dos Estados Americanos, em 05.06.2012, com a Resolução AG/RES. 2760 (XLII-O/12) e da Declaração Final da Conferência Rio + 20, também de 2012.

Na América do Sul apenas três países reconhecem expressamente o direito fundamental à água: Uruguai, Bolívia e Equador. Na Colômbia é ele fruto de precedente da Suprema Corte⁵ daquele país. No Brasil, embora não

⁴ Para aprofundamento dos documentos internacionais que tratam sobre o tema ver AMORIM, José Alberto Alves. **Direito das águas**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

⁵ A sentença T 717, de 2010, da Corte Constitucional colombiana estabeleceu que: “o direito de dispor e ter acesso a quantidades suficientes de água potável supõe tanto obrigações de respeitar como de proteger e de garantir. Uma das obrigações *prima facie* é a de respeitar as instalações dos serviços

haja reconhecimento expresso do direito fundamental de acesso à água, ele é decorrente do direito fundamental à vida (AMORIM, 2015, p. 125).

O tratamento como política pública, no Brasil, encontra fundamento na lei nº 9.433 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997) em cujo texto elenca, no art. 5º, uma série de instrumentos voltados à implementação da gestão hídrica, a exemplo: dos planos de recursos hídricos; do enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; da outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; da cobrança pelo uso de recursos hídricos e do Sistema de Informações sobre recursos hídricos, condicionando a gestão das águas à luz da unidade territorial de tratamento, qual seja, a bacia hidrográfica.

Destacam-se dois instrumentos bastante afetos à disponibilidade hídrica, quais sejam: o plano de recursos hídricos e a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos. O primeiro consiste em instrumento de planejamento voltado à identificação do diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; do balanço entre disponibilidade e demandas futuras de recursos hídricos, em quantidade e qualidade, inclusive com identificação de conflitos potenciais; das metas de racionalização de uso, aumento de quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis e das medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados para o atendimento das metas previstas; a prioridade para outorga; das diretrizes e critérios para cobrança e, finalmente, das propostas para criação de áreas sujeitas a restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (BRASIL, 1997). E o segundo traduz-se no

de abastecimento de água que a pessoa tenha em seu domicílio, e a de não racionalizar, suspender ou desconectar o serviço público de abastecimento de água de uma casa supõe uma interferência nos direitos fundamentais dos que a habitam, pois é desse serviço – especialmente nas cidades – de onde se abastecem [de água] para a se alimentarem e fazerem sua higiene pessoal com regularidade....

[...] Toda pessoa possui o direito fundamental *prima facie* a dispor de quantidades suficientes, e de qualidade, de água apta para o consumo humano/DIREITO A ÁGUA POTÁVEL. Desconexão, suspensão ou racionalização do serviço público de água supõe a interferência neste direito, que deve ser justificado por quem a pratica”.

ato administrativo que autoriza o indivíduo ao efetivo exercício do direito de acesso à água, assegurando o controle quantitativo e qualitativo.

Significa dizer que todos os mecanismos de gestão deverão considerar os limites e implicações de caráter técnico, relativos à bacia hidrográfica, vez que é ela que integrará, conforme destaca Machado (2003, p.125) “as relações de causa-efeito que ocorrem na rede de drenagem fluvial, locus de manifestação dos diversos aspectos de que a gestão ambiental desse recurso deve dar conta”.

Amorim (2015, p. 314) esclarece que a outorga consiste no instrumento da Política Nacional que, “além de conceder a utilização do bem público água, reconhece, implicitamente, que tal utilização será desigual em relação à dos demais componentes da sociedade”:

Nessas condições, vem à luz a importância do papel do Estado-Gestor, uma vez que a utilização da água, nesta condição de desigualdade, deve ser criteriosamente analisada – com o rigor que a questão impõe –, e sua execução deve ser acompanhada e fiscalizada com seriedade pelo Poder Público, de modo a se evitar que, ao conceder um privilégio em razão da obtenção da satisfação do interesse público, não se transforme o Estado em simples procurador das vontades e dos interesses privados de determinados grupos, em detrimento do resto da coletividade.

Assim, o critério que deverá nortear a tomada de decisão estatal em relação aos pedidos de outorga deve ser o critério técnico, ou seja, a disponibilidade hídrica identificada através dos planos de recursos hídricos. No mais, é possível afirmar que a gestão idealizada na PNRH consiste em que ela assegure usos múltiplos, sendo essa uma garantia a orientar-se pelo caráter público a que ela é destinada, traduzindo a diversificação dos interesses que orientam os membros da sociedade civil.

O palco de manifestação desses interesses e, ordinariamente, dos conflitos que suscitam, é o Comitê de Bacia Hidrográfica, ou seja, ele é o locus de manifestação de uma cidadania ativa que deverá considerar os

diversos interesses, especialmente, os socioeconômicos que orientarão os usos prioritários dentro de um quadro de normalidade (já que, em situação de escassez, a prioridade é legalmente estabelecida na forma do art. 1º da lei 9.433/97) e das limitações estabelecidas pelos levantamentos técnicos.

É nesse locus que abre-se espaço para o coletivo, denominado por Bauman (1999. p. 9), como *ágora*, um espaço, nem público nem privado, mas antes, precisamente público e privado, onde os problemas particulares se encontram e passam a significar alternativas coletivas para problemas individuais.

O Comitê de Bacia Hidrográfica, nessa linha, atua como o espaço público e privado de interlocução sobre os usos permitidos, amparados tecnicamente pelo plano de recursos hídricos, e de acordo com os limites nele estabelecidos. É assim um espaço de articulação, de negociação, de lutas e conjugação de interesses coletivos e privados (MACHADO, 2003, p. 127).

Por isso MACHADO (2003, p. 128) ressalta que através dele se estabelece:

Uma prática efetiva de gestão pública colegiada, integrada, orientada pela lógica da negociação sociotécnica, significa agir visando ao ajuste de interesse entre as propostas resultantes do diagnóstico técnico-científico e das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território de uma bacia hidrográfica, ou seja, entre os diversos atores da dinâmica territorial envolvidos em sua organização, como os agricultores, os industriais e as coletividades locais, e os entes do aparelho de Estado.

Perceba-se, contudo, que a *ágora*, no sentido da Política Nacional de Recursos Hídricos pressupõe a implementação dos instrumentos de gestão pública, bem como, o fortalecimento dos Comitês de bacia hidrográfica, sendo através deles que o espaço, nem público nem privado, antes público e privado, se realiza. A omissão estatal em deixar à iniciativa privada a busca da solução de acesso à água, não só contraria a perspectiva igualitária e universal

de sua distribuição, como transfere ao indivíduo soluções que devem ser coletivamente idealizadas.

Isso guarda repercussão direta no fenômeno social que vem sendo identificado não só no solo capixaba, mas também nacional e internacional, qual seja, o das captações subterrâneas clandestinas de água. A ausência dos planos de bacia hidrográfica tem deslocado a regulação do acesso hídrico à iniciativa privada, como alerta Bauman (2000, p. 80):

Desregularizar significa diminuir o papel regulador do Estado, não necessariamente o declínio da regulamentação, quanto mais o seu fim. O recuo ou autolimitação do Estado tem como efeito mais destacado uma maior exposição dos optantes tanto ao impacto coercivo (agendador) como doutrinador (codificador) de forças essencialmente não políticas, primordialmente aquelas associadas aos mercados financeiro e de consumo.

Daí que, na melhor das hipóteses, ocasiona o que foi constatado por Maude Barlow (2003, xxiv) para quem “os governos mundiais estão abdicando da responsabilidade de proteger os recursos naturais dentro de suas fronteiras, passando sua autoridade para empresas privadas que fazem a exploração de recursos um negócio”.

Esse processo de ampliação e apropriação privada dos interesses públicos, situação que contribui para a falsa sensação de acesso ao recurso hídrico, ao menos imediatamente, tem, no longo prazo, a probabilidade de acarretar o comprometimento da disponibilidade hídrica adequada e universal para a sociedade, atuando no interesse do mercado que vê, na precarização da política pública o fundamento adequado para conferir tratamento mercantil ao bem ambiental.

Bauman (1999, p. 48) afirma que “em algum ponto do trajeto para o livre comércio global, a função doadora de sentido da comunidade nacional se perdeu e os indivíduos foram abandonados para lamber suas próprias feridas e exorcizar seus medos em solidão e reclusão.” Com essa perspectiva, as soluções individuais, embora possam aparentemente trazer algum nível de

resposta, representam ameaças à outros direitos fundamentais, a exemplo da igualdade no acesso ao recurso.

O cenário, então, pode tornar-se ainda pior. No contexto capixaba, a omissão estatal, seja no combate efetivo às aberturas indiscriminadas de poços clandestinos de captação subterrânea de água, seja na implementação dos instrumentos de gestão hídrica, acabaram por comprometer o acesso ao recurso, transferindo aos particulares a resolução dos problemas em torno do abastecimento público e já representou, no ano de 2016, cinco mortes provenientes da disputa estabelecida entre os indivíduos (A GAZETA, 2016).

Trazendo experiência internacional, Maude Barlow (2003, p. 81) noticia a crise verificada na cidade de Bangladesh, cuja escassez de água levou a conflitos violentos, relatando que os habitantes alegaram “que os pobres foram abandonados pelos governos para se desentenderem entre eles mesmos”.

Como afirma Bauman (1999, p. 15), “a liberdade individual só pode ser produto do trabalho coletivo”, idealizado na PNRH como gestão integrada. Para Machado (2003, p.126):

Trata-se de uma integração, primeiramente no sentido de abranger os processos de transportes de massa de água que têm lugar na atmosfera, em terra e nos oceanos, ou seja, o ciclo hidrológico; em segundo lugar, com relação aos usos múltiplos de um curso d’água, de um reservatório artificial ou natural, de um lago, de uma lagoa ou de um aquífero, ou seja, de um corpo hídrico; em terceiro lugar, no que diz respeito ao inter-relacionamento dos corpos hídricos com os demais elementos dos mosaicos de ecossistemas (solo, fauna e flora); em quarto lugar, em termos de coparticipação entre gestores, usuários e populações locais no planejamento e na administração dos recursos hídricos; e, finalmente, em relação aos anseios da sociedade por um desenvolvimento socioeconômico com preservação ambiental, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

De outro lado, o exemplo capixaba mencionado evidencia o impacto que a clandestinidade promove na universalização do abastecimento público

de água, seja ele em meio urbano ou rural, bem como, na própria integridade do meio ambiente e de seus componentes.

Mas, para além do comprometimento no nível de reservação hídrica e dos graves conflitos sociais por ela ocasionado, a clandestinidade na abertura de poços subterrâneos ou escavados, uma vez que são localizados especialmente em Áreas de Preservação Permanente, ainda propõe o problema da contaminação das águas, sinalizando situação de risco que enseja a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção⁶.

Sendo uma aquisição principiológica do direito ambiental desde sua primeira aparição quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, 1972, foi somente com a Conferência sobre Meio ambiente e desenvolvimento, em 1992, Rio de Janeiro, que o princípio ganhou status de princípio, compondo o de número 15. Mas, se em primeiro momento, sua aplicação ganhou espaço no âmbito do direito ambiental, já em seguida foi estendido para o direito sanitário visando resguardar a incolumidade física e a saúde dos indivíduos.

Vale destacar, ainda, que além da interpretação extraída do princípio 15 da Declaração do Rio, parte da doutrina posiciona-se de que o princípio também pode ser extraído da declaração de Wingspread (Winconsin), de janeiro de 1998, publicada na Espanha com o nome “O princípio da precaução diante de incerteza científica”, segundo a qual Lopes, citando Riechman (2010, p. 101) afirma:

é necessário aplicar o ‘princípio da precaução’: quando uma atividade ameace com danos à saúde pública e o meio ambiente, devem tomar-se medidas precaucionais mesmo quando não houver sido cientificamente determinada em sua totalidade a possível reação de causa e efeito. Neste contexto, quem desenvolve uma atividade deverá ficar com o ônus da prova, não as pessoas.

⁶ Princípio 15: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Este processo de aplicação do princípio da precaução deve ser transparente, democrático e com a obrigação de informar, e deve incluir todas as partes potencialmente afetadas. Também deve conter um exame da gama completa das alternativas, incluindo a não-ação.

Sua aplicação no âmbito da gestão da incerteza viabiliza um gerenciamento mais equilibrado a ser aplicado especialmente naquelas atividades que naturalmente ocasionam ou promovem degradação ambiental. Afirma Lopes (2010, p. 101) que a precaução é conteúdo da prevenção, sendo ambos faces que compõe a prudência. A diferença, contudo, entre os dois primeiros consiste em que no primeiro os riscos são potenciais, podendo inclusive abranger situações de dúvidas, enquanto, no segundo, os riscos são constatados.

A literatura acadêmica é vasta e alerta para os riscos associados à aplicação de pesticidas em lavouras e sua possibilidade de contaminação de ambientes aquáticos, inclusive mediante o atingimento de águas subterrâneas e superficiais. A instalação dos poços em Áreas de Preservação Permanente (cursos de água) e o fato de que suas águas são utilizadas, preponderantemente, à irrigação de cultivos agrícolas, enseja a necessidade de manejos técnicos que observem determinadas condicionantes dada a potencialidade de contaminação das águas superficiais e subterrâneas⁷.

O Ministério do Meio Ambiente, em estudo apresentado em parceria com o Programa das Nações Unidas (PNUMA), denominado GEO BRASIL 2002 – Perspectivas do meio ambiente no Brasil (2002, p.

⁷ Nesse sentido, Vieira (2003, p. 56) afirma: “Quando aplicados diretamente no solo, os pesticidas podem ser degradados por vias químicas, fotólise ou ação de microrganismos (Figura 2). Entretanto, as moléculas com alta persistência (baixa taxa de degradação) podem permanecer no ambiente sem sofrer qualquer alteração. Essas moléculas podem ser adsorvidas nas partículas do solo, desorvidas a partir dessas mesmas partículas, sofrer lixiviação (lavagem do solo pela água da chuva) e atingir os lençóis subterrâneos ou, ainda, serem levadas para águas superficiais. Nos ambientes aquáticos, os pesticidas podem sofrer absorção (ligar-se ao sedimento por interações químicas e físicas) ou desorção das partículas de sedimentos. Podem ser degradados por via química, biológica ou fotólise, além de serem volatilizados. No ar, as moléculas na forma de gás ou de vapor podem ser transportadas por muitos quilômetros, atingindo áreas muito distantes da região de aplicação”.

78), afirma que deficiências técnicas relacionadas ao manejo, à construção, à manutenção e, mesmo, ao abandono dos poços, é possível a contaminação cruzada, ou seja, “engendrada pelas águas poluídas, provenientes de camadas vizinhas ou mais rasas”.

O risco se propõe também em relação a localidades dos poços. As captações em áreas próximas à zona costeira têm representado, por vezes, a salinização do aquífero:

Avanço da cunha salina - As grandes cidades brasileiras, situadas na faixa costeira, utilizam recursos hídricos subterrâneos para complementação do abastecimento humano, industrial e agrícola, como nas cidades de Fortaleza (Cavalcante, 1986), Recife (França et al., 1988), São Luís, Florianópolis e Maceió. Quando ocorre a sobre-exploração do aquífero costeiro, o bombeamento contínuo reduz a pressão da água doce e, conseqüentemente sua descarga para o mar (Cabral, 2000). Este procedimento ocasiona o avanço da cunha salina que, com o passar do tempo, salinizará o aquífero.

Corre-se, então, o risco de sobre-exploração de aquíferos, sobressaindo a importância de, para além da implementação dos instrumentos básicos de gestão hídrica já mencionados (planos de recursos hídricos e outorgas), de legislação específica que regulamente o uso das águas subterrâneas. De fato, a omissão estatal em não disciplinar o fenômeno torna frequente o fenômeno de captações clandestinas fragilizando a base considerada para regulação da disponibilidade hídrica e a demanda do recurso:

Como não há legislação específica que discipline o uso das águas subterrâneas e coíba a abertura de novos poços, essa franquia de ordem legal tem contribuído para problemas de sobre-exploração. Em várias situações, a exemplo dos aquíferos Açu (Feitosa, 1996), Beberibe (Região Metropolitana de Recife – França & Capucci, 1978) e Guarani, está havendo uma gradativa diminuição na vazão dos poços em atividade e, em alguns casos mais graves, a sobre-exploração está conduzindo à exaustão do aquífero.

Nesse viés, o risco, segundo Beck (2001, p. 3), consubstancia uma forma de abordagem moderna voltada à previsão e controle das consequências da ação humana, além das consequências não planejadas da modernidade radicalizada. Significa, utilizando-se de expressão do autor, “uma tentativa, institucionalizada, um mapa cognitivo, para colonizar o futuro” (2001, p. 3), devendo ser sopesado no processo de tomada de decisão.

Nesse contexto, destaca-se a Resolução 15 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (2001), que estabelece diretrizes gerais para a gestão de águas subterrâneas, indicando em seus “considerandos” a importância de disciplinar sua gestão, em função do risco de que de sua exploração possa resultar a redução da capacidade de armazenamento de aquíferos, diminuição dos volumes disponíveis nos corpos de águas superficiais; modificação dos fluxos naturais dos aquíferos ou alteração na qualidade e quantidade de águas.

Pulido (2015, p. 07) defende que o quê o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quis dizer ao estabelecer a Convenção Geral n. 15 é que:

Os deveres do Estado que implicam ações positivas são os de proteger e cumprir ou fazer efetivo o direito à água. O dever de proteger “exige que os Estados Partes impeçam a terceiros de prejudicar de qualquer modo o desfrute do direito à água”. Esse dever compreende, entre outras coisas, o dever de adotar “medidas legislativas ou de outra índole que sejam necessárias e efetivas para impedir, por exemplo, que terceiros deneguem o acesso à água potável em condições de igualdade e contamineem ou explorem, de forma não equitativa, os recursos de água, inclusive as fontes naturais, os poços e outros sistemas de distribuição de água.

Em função desses deveres estatais é que, mesmo quando se cogita da regulamentação visando a conferir tratamento como de política pública ao fenômeno social de abertura de poços escavados ou subterrâneos visando à captação de água, é fundamental que se tenha real clareza e dimensionamento da disponibilidade hídrica existente, bem como, dos condicionamentos necessários a que seu acesso não represente riscos intoleráveis.

As sociedades modernas, contudo e a todo momento, prescindem da calculabilidade das consequências nos processos de tomada de decisão, que poderiam ser antecipadas, seja à luz do conhecimento técnico disponível, seja a partir das medidas precaucionais que o desconhecimento faria supor.

Isso, muito embora seja responsável pela democratização das crises ambientais, acirra as diferenças de classes no tocante à capacidade de resiliência, muito menor em relação aos mais pobres. Daí Ulrich Beck (2001, p. 10) afirmar que a “pobreza é hierárquica, poluição é democrática” (tradução livre)⁸.

Colocando-se a questão na perspectiva do objeto do artigo, significa dizer que, diante da crise no acesso à água, regra geral, numa ordem de atingimento, serão as comunidades rurais as primeiras a serem afetadas, em detrimento das comunidades urbanas. Mas também nessas últimas, será possível que pessoas mais economicamente vulneráveis sejam as mais impactadas e com menor chances de resiliência.

O tratamento do acesso à água como política pública, ao revés, significa a possibilidade de realização, em caráter universal e igualitário, do direito fundamental de acesso ao recurso hídrico, diminuindo senão a desigualdade social, ao menos, os impactos dela provenientes.

Assim, em linha de conclusão o fenômeno social da captação clandestina de água por meio poços escavados e subterrâneos deve merecer tratamento como de política pública.

Contudo, algumas medidas, são antecedentes lógicos e se traduzem: na implementação dos instrumentos de gestão hídrica, especialmente, dos planos de recursos hídricos por bacia hidrográfica e do sistema de outorga, a partir do qual se tem o real dimensionamento entre a disponibilidade e a demanda, e na gestão integrada por meio do fortalecimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica, que permitirá a ampla participação da sociedade civil no estabelecimento dos usos prioritários.

⁸ “poverty is hierarquic, smog is democratic”.

Finalmente, tendo clareza sobre a disponibilidade hídrica e as condições que permitiriam a captação de água por meio de poços escavados ou subterrâneos, ainda mais em Áreas de Preservação Permanente, abre-se espaço à regulamentação do fenômeno como política pública, pois, segundo Konrad Hesse (2009, p. 16) “o que os direitos fundamentais devem garantir depende [...] numa dimensão considerável, da ação estatal, de que, mediante programação, intervenção e previsão estatais se dotem os cidadãos das condições materiais para uma vida livre e digna”.

O colocar em prática esse vetor normativo, que compõe um direito fundamental, enseja uma vinculação estatal, ou, como afirma Hesse (2009, p. 40) “uma obrigação (positiva) de levar a cabo tudo aquilo que sirva à realização dos direitos fundamentais [...]”.

Conclusão

O presente artigo pretendeu analisar a resposta social dada à luz do fenômeno disseminado socialmente consistente nas captações clandestinas de água por meio de poços escavados ou subterrâneos, localizados especialmente em Áreas de Preservação Permanente.

Do estudo é possível concluir que o fenômeno social está diretamente relacionado à omissão estatal na implementação de importantes instrumentos de gestão pública das águas, em especial dos planos de recursos hídricos por bacia hidrográfica e da implementação eficiente do sistema de outorga. O primeiro instrumento guarda especial relevância para a perspectiva da gestão integrada idealizada na Política Nacional de Recursos Hídricos, a ser cumprida por meio dos Comitês de Bacia Hidrográfica, responsáveis que são por conferir à gestão o caráter democrático e participativo.

Esses aspectos, quais sejam, os instrumentos de gestão e os Comitês de Bacia Hidrográfica traduzem-se como o espaço de retorno à agora, a que faz menção Bauman, ou seja, o espaço nem público nem privado, antes

público e privado, onde os problemas individuais se encontram e passam a significar alternativas coletivas.

Com essa perspectiva é possível constatar que as captações clandestinas de água por meio de poços escavados e subterrâneo, localizados especialmente em Áreas de Preservação Permanente têm representado o completo abandono dos indivíduos a si mesmos, deslocando para a perspectiva privada a realização de direitos fundamentais. Ela compõe uma espécie de *habitus*, referido por Pierre Bourdieu, difundido socialmente ante as frequentes omissões do Estado na realização desses direitos.

Tais soluções individuais, além de representarem a falência do coletivo, trazem especial preocupação em função dos riscos associados a esse fenômeno: perigo de salinização; sobre-exploração das águas subterrâneas e contaminação dos aquíferos.

A compreensão do direito fundamental de acesso à água deve significar o seu tratamento como política pública, orientada pelo princípio da universalização, que garanta o acesso ao recurso natural, inclusive em relação às demandas intergeracionais.

Nesse viés, e sendo a bacia hidrográfica a unidade territorial que orienta a gestão integrada prevista na Política Nacional de Recursos Hídricos é essencial que seus instrumentos sejam implementados, antes de qualquer tomada de decisão em relação à regulamentação das captações de água por meio de poços subterrâneos ou escavados em Áreas de Preservação Permanente. Não se pode pretender ignorar os limites de suportabilidade da bacia, como critério único a nortear o direito de uso dos recursos hídricos.

Somente a gestão integrada implementada, com os limites que ela pressupõe, desloca perspectiva individual de acesso à água para seu reconhecimento como de importância coletiva, que considere a perspectiva de equidade intergeracional reclamada.

Referências

AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das Águas. O regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. São Paulo: Ed. Atlas S.A, 2015.

A GAZETA. *Guerra pela Água*. Disponível em <<http://especiais.gazetaonline.com.br/guerrapelaagua/>> Acesso em 04.04.2016.

AGENDA 21. *Capítulo 18 (Proteção da qualidade e do suprimento de reservas de água doce: aplicação de abordagens integradas para o desenvolvimento, gerenciamento e utilização de águas doces)*. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/consulta2edicao.pdf> Acesso em 10.03.2016.

BAUMAN, Zigmund; tradução, Marcus Penchel. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 1999.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco. Rumo a outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOURDIER, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. ANA - Agência Nacional de Águas. *Geo-Brasil Recursos hídricos – Componente da Série de Relatórios sobre Estado e Perspectivas do meio ambiente no Brasil*. Disponível em <<http://www.ceivap.org.br/estudos/Geo-Brasil-Recursos-Hidricos-Resumo-Executivo.pdf>> . Acesso em 05.04.2016.

BRASIL. *Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm> Disponível em 08.03.2016.

BRASIL. *Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm> Acesso em 08.03.2016.

BRASIL. Congresso. Senado. *Projeto de Lei 654 de 29 de setembro de 2015*. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em 09.03.2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo 2013*. Disponível em <<http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdounwload/viewdownload/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/344-conflitos-no-campo-brasil-2013?Itemid=23>> Acesso em 10.03.2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo 2014*. Disponível em <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/downloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/2392-conflitos-no-campo-brasil-2014>>. Acesso em 10.03.2016.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Comentário Geral nº 15*. Disponível: <http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html>. Acesso em 15.03.2016.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. *Resolução 15*. Disponível em <http://www.aesa.pb.gov.br/legislacao/resolucoes/cnrh/15_2001_diretrizes_aguas_subterraneas.pdf>. Acesso em 17.03.2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *O saneamento no mundo*. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-mundo>>. Acesso em 05.04.2016.

HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*/Konrad Hesse; textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

LOPES, Tereza Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

UNESCO, 2015, <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/>

MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf>. Acesso em 08.03.2016.

VILLELA, Ana Maria. *O tratado da bacia do Prata*. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186298/000406291.pdf?sequence=5>>. Acesso em 08.03.2016.

MACHADO, José Carlos Saldanha. *Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil – Limites, Alternativas e Desafios*. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/0D/asoc/v6n2/a08v06n2.pdf>>. Acesso em 08.03.2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS. *GEO BRASIL 2002 – Perspectivas do meio ambiente no Brasil*. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/site_cnia/geo_brasil_2002.pdf>. Acesso em 16.03.2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O Direito à Água e Saneamento*. Disponível em <http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf> Acesso em 05.04.2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS – PNUMA. *GEO BRASIL 2002 – Perspectivas do meio ambiente no Brasil*. Disponível em <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/site_cnia/geo_brasil_2002.pdf> Acesso em 05.04.2016.

PULIDO, Carlos Bernal. *A proteção do direito fundamental à água em perspectiva internacional e comparada*. Brasília: Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 1, n. 2, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. *Fontes do direito ambiental: uma leitura contemporânea à luz do marco constitucional de 1988 e da “Teoria do Diálogo das Fontes”*. São Paulo: Revista de Direito Ambiental, 2015, ano 20, vol. 78, abr-jun.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania – Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VIEIRA, Eny et al. *Pesticidas e seus respectivos riscos associados à contaminação da água*. R.Ecotoxicol. e Meio Ambiente, Curitiba, v. 13, jan./dez. 2003. Disponível em <http://scholar.google.com.br/scholar?q=da+contamina%C3%A7%C3%A3o+das+%C3%A1guas+subterr%C3%A2neas&btn-G=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5>. Acesso em 09.03.2016.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Investing in Water and Sanitation: increasing access, reducing inequalities – UM – Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water GLAAS 2014*. Disponível em <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/139735/1/9789241508087_eng.pdf?ua=1&ua=1> Acesso em 06.04.2016.

HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*/Konrad Hesse; textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania – Para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 41-61.

Artigo de periódico:

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. Fontes do direito ambiental: uma leitura contemporânea à luz do marco constitucional de 1988 e da “Teoria do Diálogo das Fontes”. São Paulo: *Revista de Direito Ambiental*, 2015, ano 20, vol. 78, abr-jun.

PULIDO, Carlos Bernal. A proteção do direito fundamental à água em perspectiva internacional e comparada. Brasília: *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 1, n. 2, 2015.

