



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC)
UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI (URCA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO - MINTER/CARIRI
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Elizabeth Rodrigues de Souza

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: A
CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI
(CE)**

Crato (CE)
2017



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC)
UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI (URCA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO - MINTER/CARIRI
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Elizabeth Rodrigues de Souza

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: A
CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI
(CE)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado / MINTER/CARIRI, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Universidade Regional do Cariri - URCA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marli M. M. da Costa

Crato (CE)
2017



UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL (UNISC)
UNIVERSIDADE REGIONAL DO CARIRI (URCA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO MINTER/CARIRI
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Elizabeth Rodrigues de Souza

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: A
CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI
(CE)**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado MINTER/CARIRI, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC e Universidade Regional do Cariri - URCA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marli M. M. da Costa

Prof^a. Dra. Marli M. M. da Costa
Professora Orientadora

Prof. Dr. Ricardo Hermany
Professor(a) Examinador

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Professor(a) Examinador

Crato (CE)
2017

*Para minha mãe,
pelo apoio incondicional, sabedoria
e o constante incentivo.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus amados irmãos Gustavo, Jeane e Carlos, pela colaboração sempre;

À minha mãe, melhor amiga, exemplo de companheirismo e fortaleza;

Ao meu querido Robson Holanda, pelo suporte importante nesta jornada;

À amiga Élia Maria, por sua generosidade e participação nessa trajetória;

Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado – MINTER/CARIRI, pelas oportunidades do conhecimento científico, especialmente à minha Orientadora Prof^a. Dra. Marli Marlene M. Matos, pela compreensão e ensinamentos durante a realização dessa pesquisa;

Aos colegas da turma que me acompanharam nesse período, pela vivência e alegrias proporcionadas;

Às Secretárias do PPGD UNISC/URCA Enívia Hermes e Betânia Nunes, pela presteza e atenção em todos os momentos que necessitei;

Enfim, a todos que acreditaram e contribuíram direta ou indiretamente para a construção deste trabalho.

Gratidão!

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida.

(SEN, 2010)

RESUMO

O cenário interposto pela globalização exige maior vigor do tecido social, fazendo despontar na humanidade diversas dimensões político-sócio-econômicas como expressão imprescindível à subsistência. Desse modo, valores como igualdade, respeito e solidariedade passaram por um panorama de ressignificação, proporcionando ao sujeito a oportunidade de chamar atenção para às suas necessidades e exigir ações públicas adequadas para tais demandas. Esta condição requer estratégias de inserção social, a exemplo da geração de emprego e renda, que se apresenta como um canal imprescindível de enfrentamento à vida com dignidade. Por sua vez, pode-se dizer que a falta de renda constitui causa de muitos conflitos sociais, fator de exclusão social e fonte de efeitos debilitadores sobre as habilidades dos indivíduos, tornando-se óbice ao desenvolvimento humano. Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é analisar quais diretrizes são consideradas relevantes para orientar as políticas de geração de emprego e renda, implementadas pelo poder local, no sentido de fortalecer a cidadania, na Região Metropolitana do Cariri (RMC) - localizada no sul do Estado do Ceará - no período de 2010 a 2015. Para tanto, a pesquisa foi dividida em três capítulos. O primeiro capítulo abordará as políticas públicas e o ente municipal, contextualizando o processo de municipalização brasileira e a estruturação de políticas públicas; na sequência, o segundo capítulo examinará a renda com fundamentação do desenvolvimento humano, como condição de cidadania plena e fator de inclusão social; por fim, o terceiro capítulo verificará a geração de emprego como estratégia local de desenvolvimento humano, a partir da participação da empresa nas políticas públicas municipais, na RMC, no período de 2010 a 2015. Será utilizado o método hipotético-dedutivo, com técnica qualitativa na sua forma de abordagem, com cerne na pesquisa bibliográfica. Espera-se demonstrar, a partir das informações obtidas, que o grande desafio da conexão entre o processo de municipalização das políticas públicas e de metropolização da Região do Cariri, consiste em se proporcionar garantias na realização dos serviços ofertados, visualizando o desenvolvimento com vistas ao reconhecimento das liberdades e capacidades humanas direcionadas à promoção da inclusão social. Nessa perspectiva, conclui-se que o poder local tem ampla responsabilidade na criação de oportunidades de trabalho na ambiência da metropolização, protagonizando planos de emprego bem formulados no sentido de assegurar sustentabilidade e possibilitar o desenvolvimento humano eficaz.

Palavras-chave: desenvolvimento humano; emprego; poder local; políticas públicas.

ABSTRACT

The scenario brought about by globalization demands a greater vigor of the social fabric, making appear in mankind diverse political-socio-economic dimensions as an essential expression for subsistence. In this way, values such as equality, respect and solidarity went through a scenario of resignification, giving the subject the opportunity to call attention to their needs and demand appropriate public actions for such demands. This condition requires strategies of social insertion, as the generation of employment and income, which presents itself as an essential channel of confronting life with dignity. In turn, it can be said that the lack of income is the cause of many social conflicts, a factor of social exclusion and source of debilitating effects on the abilities of individuals, becoming an obstacle to human development. In this context, the objective of this study is to analyze which guidelines are considered relevant to guide the employment and income generation policies, implemented by the local power, in the sense of strengthening citizenship, in the Metropolitan Region of Cariri (RMC) State of Ceará - in the period from 2010 to 2015. For this, the research was divided into three chapters. The first chapter will address the public policies and the municipal entity, contextualizing the process of Brazilian municipalization and the structuring of public policies; The second chapter will examine income based on human development, as a condition of full citizenship and a factor of social inclusion; Finally, the third chapter will verify the generation of employment as a local human development strategy, based on the company's participation in municipal public policies in the MRC, from 2010 to 2015. The hypothetical-deductive method will be used, with a qualitative technique In its approach, centered on bibliographical research. It is hoped to demonstrate, from the information obtained, that the great challenge of the connection between the process of municipalization of the public policies and of the metropolitanization of the Cariri Region is to provide guarantees in the realization of the offered services, visualizing the development with a view to Recognition of human freedoms and capacities aimed at promoting social inclusion. From this perspective, it is concluded that local power has a broad responsibility in creating job opportunities in the context of metropolitanization, leading to well-formulated employment plans to ensure sustainability and enable effective human development.

Keywords: human development; employment; local power; public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Valores mínimos e máximos utilizados para cálculo do índices parciais do IDH e suas unidades de medida	96
Mapa 1 - Dimensão renda por regiões e faixas de desenvolvimento humano..	100
Mapa 2 - Região metropolitana do Cariri – RMC	103
Tabela 2 - PIB per capita (R\$)	107
Tabela 3 - Comportamento do emprego formal – Cariri/Centro Sul 2007/2013 ..	109

LISTA DE ABREVIATURAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estatística Econômica do Ceará
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RMC	Região Metropolitana do Cariri
UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL	15
2.1	Abordagens teóricas sobre políticas públicas, poder local e desenvolvimento	15
2.2	Políticas públicas: elaboração, implementação e controle	15
2.3	Democracia participativa e o poder local na promoção do desenvolvimento por meio das políticas públicas	19
2.4	Fundamentação do direito ao desenvolvimento humano	29
2.5	O processo de municipalização de políticas públicas no Brasil	38
2.6	Municipalização: descentralização política e administrativa	38
2.7	O poder local na estruturação das políticas públicas sociais	42
3	A RENDA COMO CONDIÇÃO DE CIDADANIA PLENA: UMA ANÁLISE A PARTIR DE AMARTYA SEN	46
3.1	O redimensionamento conceitual da cidadania	46
3.2	Os processos de globalização econômica, política e social	46
3.3	O desafio paradigmático da nova cidadania	50
3.4	Desenvolvimento humano, renda e as desigualdades sociais	55
3.4.1	A perspectiva da liberdade na concepção de Amartya Sen	55
3.5	Renda e desigualdades sociais como óbices ao desenvolvimento	61
3.6	A renda como fator de inclusão social na consolidação da cidadania ..	67
3.6.1	Renda, inclusão social e cidadania	67
3.6.2	O trabalho como propulsor da pessoa humana	74
4	GERAÇÃO DE EMPREGO COMO UMA ESTRATÉGIA LOCAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO	78
4.1	O princípio constitucional do pleno emprego e a dignidade humana ..	78
4.2	Políticas públicas de geração de emprego e renda na perspectiva do mínimo existencial	85

4.3	O Índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) a partir da participação da empresa nas políticas públicas municipais, na RMC, no período de 2010 a 2015	91
4.3.1	O processo de metropolização brasileira	91
4.3.2	Desenvolvimento Humano no Brasil: IDH e IDHM	95
4.4	Região Metropolitana do Cariri (RMC): a empresa e as políticas municipais na efetivação do desenvolvimento humano	101
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
	REFERÊNCIAS	117
	ANEXOS	125

1 INTRODUÇÃO

Ao considerar a complexidade que envolve questões atinentes à sociedade atual, observa-se que se intensificou o debate no âmbito do desenvolvimento humano. A execução de políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social constitui, indubitavelmente, um mecanismo eficaz no enfrentamento aos problemas que afligem determinada população, da qual é fundamental a participação dos governantes e de toda a sociedade civil.

O direito ao desenvolvimento está enquadrado como um direito fundamental de tutela coletiva, cujo indivíduo é o titular. Em decorrência desse fato, o Estado tem obrigação de promovê-lo, essencialmente por meio de políticas públicas. Por um lado, a ideia de progresso evoluiu ao longo dos tempos, deixando de significar apenas crescimento econômico e associando a esse conceito a distribuição justa da renda e o aumento do bem-estar. Por outro lado, a instituição do Estado Democrático significou uma grande mudança na configuração da sociedade estabelecendo uma intrínseca relação entre estratégias econômicas e os de níveis de qualidade de vida.

Nessa perspectiva, depreende-se que as liberdades e capacidades humanas, são tidas como fins essenciais do desenvolvimento, já a riqueza é um meio pelo qual se busca o tipo de vida que se quer ter. Por conseguinte as privações de renda e dessas capacidades, juntamente e secundariamente com outros elementos, demonstram que o papel da renda é determinante para a construção de políticas públicas de qualidade de vida. O dinheiro tornou-se uma ferramenta imprescindível à expansão das escolhas, principalmente no que se refere às pessoas em situação de vulnerabilidade, tornando o rendimento médio de uma população modelo de controle dos recursos destinados à sociedade, na medida em que tem grande valia e é de interesse público.

Com isso, a construção de políticas públicas de geração de emprego e renda é visualizada como um norte às soluções das desigualdades sociais decorrentes das privações de renda, ao mesmo tempo em que constituem atributos de inclusão social e consolidação da cidadania plena.

Com efeito, a criação de oportunidades de trabalho requer o envolvimento de todas as esferas do poder estatal, além da participação da sociedade civil, e o município, através do poder local, constitui um espaço público imprescindível nesse processo. Pode-se dizer que frente ao dinamismo da globalização, as gestões

governamentais sofreram importantes quebra de paradigmas, destacando-se o fortalecimento do poder local, com ênfase na participação efetiva do cidadão.

Assim, a descentralização administrativa configurada a partir da Constituição Federal de 1988, colocou o município como ente federativo subsidiário e de grande relevância nas ações desenvolvimentistas, na medida em que atua como agente direto conhecedor das questões da população. A participação do poder local nas diretrizes de vida do cidadão e na promoção do bem-estar traduz a democracia em função da consolidação dos direitos sociais, tornando-se um suporte para o enfrentamento das desigualdades sociais.

Quais diretrizes são importantes para orientar as políticas de emprego e renda em nível local no sentido de fortalecer a cidadania e o desenvolvimento humano?

Por oportuno, a geração de emprego constitui o instrumento ideal eleito pelo poder local, aparelho de viabilização positiva e direta dessas questões, como alternativa da promoção da renda, no sentido de atender as demandas locais, vencer conflitos sociais importantes, bem como a alcançar o desenvolvimento humano.

Nesse contexto, a presente pesquisa propõe verificar a renda por meio da geração de emprego, como componente determinante do desenvolvimento humano, mais especificamente considerando as empresas instaladas no bojo do processo de metropolização da Região do Cariri, localizada ao Sul do Estado do Ceará, no período de 2010 a 2015. Coaduna-se com os objetivos do programa de Pós-graduação - Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, ligados à linha de pesquisa em políticas públicas de inclusão social, e está em consonância com a linha de pesquisa do Orientador Profa. Dra. Marli M. M. da costa

Pretende-se buscar dados, a partir do conhecimento da Região supracitada, para compreender quais diretrizes são elencadas como essenciais na promoção do desenvolvimento com equidade, a partir da premissa de construção de políticas públicas de incentivo à geração de emprego e renda em nível local, enquanto fator de fortalecimento da cidadania e do desenvolvimento humano, ao mesmo tempo em que analisa a influência do poder local nesse processo.

Os marcos teóricos que nortearão essa pesquisa serão a obra “Desenvolvimento como liberdade”, de Amartya Sen, a Constituição Federal de 1988 e o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, anos 2010/2013/2014, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Será utilizado um estudo qualitativo na sua forma de abordagem, visto que se busca interpretar fatos para se entender o desenvolvimento humano inserido no contexto da municipalização brasileira nos últimos vinte anos, a partir da interpretação da geração de emprego e renda. O método usado foi o hipotético-dedutivo, para formular hipóteses que predefina a ocorrência desses fatos, cujo objeto foi a pesquisa bibliográfica, pois buscou-se investigar o tema com sua fundamentação teórica, justificando seus limites e contribuições.

Foram abordadas publicações impressas/digitalizadas e documentos referenciados elaborados no decorrer da história. A pesquisa documental tem o intuito de descrever diversas peculiaridades sobre o tema, possibilitando o estudo histórico da questão.

A opção pela pesquisa descritiva se deu devido à necessidade do estudo de descrever fatos e características da região e a pesquisa exploratória, no sentido de expor as relações existentes entre esses fatos e dados, permitindo planejamento e flexibilidade nos seus diversos aspectos.

Visando uma melhor estruturação da temática abordada, o trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro momento, será apresentado um panorama sobre a municipalização das políticas públicas no Brasil, descrevendo conceitos e teorias relativas à elaboração, execução e controle das políticas públicas, paralelamente ao processo de democrático e ao poder local como ente propulsor do desenvolvimento, a partir da Constituição Federal de 1988.

Posteriormente, pretende-se verificar a importância da renda para a consolidação dos direitos de cidadania, enunciando preceitos e características da renda e a sua interferência no surgimento das desigualdades e enquanto fator de inclusão social.

Por fim, no terceiro e último capítulo, estabelecerá a relação entre a geração de emprego e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), na RMC, no período de 2010 a 2015, com ênfase no reconhecimento dos princípios constitucionais do pleno emprego e dignidade humana. Em seguida traçou-se um perfil das políticas públicas de geração de emprego e renda na perspectiva do mínimo existencial e do Desenvolvimento Humano, contextualizando a geração de emprego e renda no desenvolvimento econômico-social da RMC, com a participação da empresa e as políticas públicas municipais.

Notadamente, percebe-se que o presente trabalho sugere um debate acerca da importância da efetivação de políticas públicas de geração de emprego e renda na perspectiva de inclusão social e do mínimo existencial, contribuindo definitivamente para a erradicação de diversas mazelas do mundo contemporâneo, bem como com a minimização das desigualdades sociais. Construir um modelo de análise que coloque as informações obtidas à comparação com os níveis de fatores negativos existentes, destacando a desigualdade e exclusão social decorrentes da falta de acesso ao mercado de trabalho como sendo parâmetros essenciais para a compreensão do valor dessas políticas na efetivação do direito ao desenvolvimento humano frente ao processo de metropolização existente.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL

2.1 Abordagens teóricas sobre políticas públicas, poder local e desenvolvimento

Necessário se faz demonstrar um panorama geral da correlação entre o poder local e a execução de políticas públicas de inclusão social, na perspectiva de traçar estratégias que contemplem ações desenvolvimentistas governamentais.

2.2 Políticas públicas: elaboração, implementação e controle

Estudar políticas públicas é de grande valia para os governos e para a sociedade civil, na medida em que, no mundo moderno, torna-se cada vez mais necessária a implementação de ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população. A análise de políticas públicas enquadra-se como um ramo de estudo que vem se destacando como relevante contribuição para a melhor compreensão do funcionamento das instituições e suas complexidades no mundo atual.

De acordo com (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010), nos séculos XVIII e XIX, o Estado possuía sua zona de atuação basicamente na manutenção da segurança pública interna, propriedade privada e na defesa das fronteiras em relação a outros Estados. No século XX, o Estado alcança a formação do processo democrático, oportunizando novas atribuições estatais, essencialmente voltadas à melhoria da qualidade de vida da população. No período pós-guerra, o mundo conheceu o *Welfare State*¹ (Estado de Bem-Estar Social), alcançando um mínimo de equilíbrio político. Havia a prevalência do interesse social em detrimento ao interesse individual, isto porque o interesse individual prevalecia no Estado Liberal, não se admitindo intervenções de qualquer ordem.

¹ O *Welfare State* surgiu no século XIX até o final do século XX, protagonizado na Constituição de Weimar – que se consolida nas democracias ocidentais após a segunda grande guerra. É conferida máxima relevância em virtude da necessidade de corrigir as distorções do sistema liberal e ao mesmo tempo satisfazer os anseios sociais, promover o desenvolvimento e suprimir as dificuldades, colocando o problema dos limites do poder em segundo plano. A preocupação deixa de focar-se na liberdade do indivíduo e se desloca para a igualdade entre os cidadãos, com a substituição do individualismo pelo interesse público (TEIXEIRA, 2009, p. 28).

Entretanto, viu-se que o Estado Social não era suficiente para caracterizar um Estado Democrático, muito menos para garantir a dignidade da pessoa humana, princípio que fundamenta toda a ordem jurídica e se mostra como a base dos direitos fundamentais. A partir disso, o Estado passa a ser requisitado para agir de forma mais contundente nas questões que envolvem a problemática da sociedade, fomentando a criação de políticas públicas, com o intuito de atender as demandas sociais.

Nessa dimensão, nasce o conceito de políticas públicas, evoluindo ao longo dos tempos. Inicialmente, definia-se como sendo “o conjunto das decisões e ações propostas geralmente por um ente estatal, [...] ou pela combinação de esforços com determinada comunidade ou setores da sociedade civil” (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010, p. 11). A construção das políticas de interesse público se baseava no elenco de decisões e ações para um setor específico, advindas normalmente de um ente estatal, destinadas de forma discricionária ou em conjunto com a comunidade ou ainda, com a sociedade civil.

No entendimento de Souza, uma teoria geral da política pública implica na busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia:

as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2016, p. 6).

Com os tempos, esta designação evoluiu e passou a incluir os atores envolvidos em toda a sua amplitude. O planejamento de políticas públicas é estruturado por etapas cujos governos democráticos manifestam seus propósitos através de programas com efeitos reais, ao mesmo tempo em que deve ser elaborado, abordando todos os agentes comprometidos com o seu desenvolvimento, desde o planejamento inicial até a constituição final das políticas públicas. A compreensão de políticas públicas diz respeito às questões de interesse público e pode significar tanto um campo de atividade, como um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa.

As definições para esses termos são inúmeras, dentre elas a que está expressa em documento do Ministério da Saúde:

políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégias de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (BRASIL, 2006, p. 9).

Schmidt (2008) apresenta a teoria sistêmica de David Easton, para estabelecer a conexão entre política e políticas públicas, da qual preconiza um contexto interdisciplinar na sua análise. Este tipo de estudo considera que as políticas públicas são produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) inseridos no sistema político e nascem na dimensão sócio-política adjacente ao sistema político (conflitos econômicos, sociais, culturais, internacionais) que provoca demandas (inputs) ao sistema político. O sistema processa os inputs através de suas instituições específicas (Estado, máquina administrativa), gerando decisões políticas, que não são o fim do processo, pois há um processo de retroalimentação.

Sobre a execução das políticas públicas, Schmidt (2008) se refere a um processo que envolve três dimensões da política, quais sejam: a *polity*, que examina as questões administrativas da burocracia estatal e é representada por elementos como, aspectos estruturantes da política institucional, sistema de governo, estrutura e funcionamento do executivo/legislativo/judiciário, ao mesmo tempo em que é difundida pelo direito, ciências sociais e a filosofia.

A segunda dimensão é a *politics*, cuja ponderação dos processos procura a interação entre os atores políticos. Engloba a dinâmica política e a competição pelo poder, determinado por conflitos, pela cooperação entre forças político-sociais e pelos recursos do Estado.

E por fim, a terceira dimensão, a *policy*, da qual constitui o resultado da política institucional e processual, mormente acolhe matérias solidificadas na política, estabelecendo relações de reciprocidade entre esses que acompanham a evolução da Administração. As políticas são concretizadas através de programas, projetos, diretrizes e atividades cujo objetivo é buscar a solução de demandas da sociedade. São exemplos, àquelas questões relacionadas às políticas de um modo geral, como condicionantes, evolução, atores, processo decisório, resultados, etc.

É importante enfatizar que existe uma correlação permanente entre *polity*, *politics* e *policy*, contemporizando influências recíprocas, ratificando a integração

existente entre o arcabouço institucional, os processos e os resultados. Seguindo este raciocínio, Schmidt afirma:

a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada nem isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da Sociedade. As políticas são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade. Entre as questões que estão na agenda social e política dos nossos dias destacam-se o tema do desenvolvimento e da inclusão social. (SCHMIDT, 2008, p. 2309).

Nesse contexto, evidencia-se que os processos são eminentemente dinâmicos, cabendo ao analista de políticas, acompanhar os movimentos dos atores nas diversas arenas (formais e informais). A relação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como a relação dos poderes com as forças da sociedade civil e as que acontecem entre as próprias forças sociais são aspectos que definem os resultados das políticas públicas, que devem estar articuladas definitivamente com propósitos sociais de promoção da equidade social e do desenvolvimento.

Por sua vez, Bitencourt e Reck abordaram uma classificação que destaca quatro momentos que integra o processo de formação das políticas públicas:

1) a construção da agenda que se dá com a escolha dos assuntos e temáticas por atores governamentais e não governamentais que entrara em pauta de discussão [...]; 2) a formulação das políticas públicas, que é a fase onde acontecem a elaboração das alternativas e a escolha destas; 3) a fase de implementação das políticas públicas que é definida como um complexo sistema de agendas administrativas em que a quantidade de mudanças envolvidas, os graus de consenso e conflito sobre as determinadas metas e a própria compreensão política, exercerão grande influência neste processo; 4) a fase de avaliação, que consiste em averiguar, medir quem se beneficiou e em que medida, sendo que esta é uma atividade gerencial, mas que não deixa de ser exercida pelos cidadãos através do próprio direito ao voto. (BITENCOURT; RECK, 2010, p. 90).

Assim, as políticas públicas constituem instrumento de viabilização de argumentos e estratégias que preconizam ações de interesse público em função da igualdade social. A participação da população nas composições de cunho coletivo legitima o planejamento governamental e melhora as relações entre estado e sociedade, efetivando decisivamente a cidadania.

O mundo contemporâneo dispõe de mecanismos destinados à definição de um processo democrático capaz de proporcionar instrumentos de efetivação da equidade

e justiça social, tornando relevante o atendimento às expectativas dos menos favorecidos. Nesse sentido, a construção de políticas públicas constitui formas de manifestações democráticas que se traduzem em desenvolvimento, exercício da cidadania e efetivação dos direitos humanos fundamentais.

2.3 A democracia participativa e o poder local na promoção do desenvolvimento por meio das políticas públicas

Ressalta-se que por meio das políticas voltadas para o cidadão, o Estado efetua direitos e garantias fundamentais, cujo princípio da dignidade da pessoa humana deve ser visualizado como referencial de avaliação das ações do poder público.

A partir da consolidação da autonomia do ente federativo municipal, o poder local tornou-se um aparelho imprescindível na elaboração e execução de políticas públicas. A participação ativa dos atores sociais proporciona a realização de projetos voltados para a problemática das situações de interesse da coletividade, com a participação do próprio cidadão e recepção do governo local.

Por sua vez, as investigações sobre o papel dos agentes estatais e privados na construção das políticas têm demonstrado importantes mudanças nos últimos vinte anos, elaboradas essencialmente com o objetivo de suprir as demandas sociais, esboçadas nas palavras de Faria:

uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. (FARIA, 2003, p. 21).

Sendo assim, o fato de que existe um grande número de problemas coletivos, nos permite deduzir que existem diferentes segmentos da sociedade em que as políticas podem atuar na tentativa de solucionar problemas. Nas palavras de Schmidt:

vivemos em um momento de aguda rejeição à política, inclusive nos meios universitários, mas paradoxalmente, há um vivo e crescente interesse pelas políticas públicas. Esse descompasso indica, que para muitos, a província das políticas públicas está descolada do continente da política em termos

gerais. Nada mais enganoso. As políticas, nada mais são, como se mostrou exaustivamente, do que os resultados da política, das suas intuições e dos seus processos. (SCHMIDT, 2008, p. 2330).

Notadamente, a participação ativa para as questões estratégicas da sociedade e para o desenvolvimento é indispensável. O poder local possui a prerrogativa de promover uma conexão mais direta com a comunidade, no atendimento aos seus anseios prioritários, e na participação democrática das decisões políticas que possibilitem a minimização das desigualdades sociais.

Daí a relevância de se buscar capital humano e social, por meio das políticas públicas, na perspectiva do fortalecimento do poder local. Em outras palavras, o capital humano e o social possibilitam o combate às desigualdades com a participação ativa de todos os agentes no processo de desenvolvimento, condição fundamental do ser humano. “A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso tem o duplo aspecto da igualdade e da distinção. Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros [...]”. (ARENDR, 2014, p. 217).

Por sua vez, o capital social, integrante desse processo, é elemento relevante na avaliação da construção das políticas públicas, funcionando como fomentador de inclusão social e instrumento no combate às desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que está intrinsecamente ligado às relações de reciprocidade, confiança e cooperação entre os indivíduos de uma sociedade. Na concepção de Araújo (2013), o capital social é a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal.

Capital social é o conjunto de “redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital.” (SCHMIDT, 2006, p. 1760).

Assim, o capital social é apresentado como uma possibilidade de se atingir a inclusão social por meio da cooperação e associativismo dos indivíduos, de forma a interferir positivamente nas ações políticas, demandando uma maior transparência nas ações de cunho social com diminuição nos índices de desigualdades sociais. Isso ocorre quando o mesmo é compreendido como o conjunto das características da organização social, que engloba as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação e quando existentes, são

capazes de tornar possível a tomada de ações colaborativas que resultam no benefício de toda a comunidade.

Depreende-se que o envolvimento das vontades do indivíduo é essencial na dinâmica na superação de dificuldades, como por exemplo, reivindicar a necessidade de políticas de inclusão social com soluções específicas de geração de emprego.

Repensar as políticas públicas, sobretudo as políticas de inclusão social, que se coadunem com a realidade não apenas economicamente, mas também no âmbito social, é, antes de tudo, analisar o fenômeno da globalização, o qual não deve ser visto apenas sobre o prisma econômico. Todavia, é certo dizer, que é no campo econômico que surgem as manifestações mais perceptíveis da globalização, mas a questão pode ser percebida e estudada em outras esferas da sociedade, pois mudanças importantes ocorreram também nos campos social, cultural, político e espacial. (STURZA, 2008, www.fazendogenero.ufsc.br).

Nestes termos, a cidade constitui um ambiente de relações e atividades coletivas, definindo uma heterogeneidade de espaço público, necessária e democrática. A Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais de condução das atividades urbanas e funções sociais da cidade, com a participação da coletividade, incluindo o processo de gestão democrática.

Na concepção de Vieira (2001), a existência do espaço público está relacionada com a formação de uma cultura agregadora com os cidadãos. Há várias correntes que abordam o conceito de espaço público, dentre elas, são conhecidas (03) três bastante pertinentes: 1) modelo agonístico, representado por Hannah Arendt, que diz que o espaço público é espaço de competição por reconhecimento e associativo, principalmente quando os homens agem em comum por meio de um único discurso; 2) modelo liberal ou legalista, representado por Bruce Ackerman. Faz referência à ordem justa e estável estabelecendo uma relação entre poder, legitimação e argumentação pública; 3) modelo discursivo, representado por Jürgen Habermas. É caracterizado pela abertura e indeterminação radical, se apresentando como o “único compatível com as inclinações sociais gerais de nossas cidades e com as aspirações emancipatórias dos novos movimentos sociais [...]”. (VIEIRA, 2001, p. 63).

Evidencia-se como adequado, o modelo discursivo às sociedades modernas, porque com o ingresso de novos grupos na esfera pública, bem como a expansão dos direitos de cidadania na modernidade, não é mais possível imaginar um espaço público homogêneo politicamente igualitário. Esse modelo amplia o âmbito da

atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil.

Nessa mesma linha de pensamento, Habermas (2002) demonstra que as instituições da esfera pública mudaram ao longo dos tempos, principalmente em função da diversidade cultural do século. O poder estatal democrático é relevante, porém, a força maior origina-se do poder gerado pela ação comunicativa no âmbito do cidadão, justificado pela institucionalização da liberdade pública. Surge uma nova esfera estatal, endossando que entre a sociedade e o estado, não pode existir imposições e que a opinião pública tem capacidade de legitimar o poder político no momento em que está inserido em um contexto participativo crítico.

O conceito de esfera pública ocupa posição central na teoria habermasiana como arena de formação da vontade coletiva. É o espaço do debate público, do embate dos diversos setores da sociedade. Trata-se de um espaço público autônomo, apresentando uma dupla dimensão: de um lado, desenvolve processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de práxis democrática radical, em que a sociedade civil se torna uma instância deliberativa e legitimadora do poder público, em que os cidadãos são capazes de exercer seus direitos subjetivos públicos.

Nessa dimensão, percebe-se que a participação da população nas composições políticas legitima o planejamento governamental, intensifica a conformidade entre estado e sociedade, efetivando decisivamente a cidadania.

Dowbor assinala que o espaço local é um espaço privilegiado:

assim, se no conjunto o equilíbrio a ser constituído entre mercado, Estado e sociedade civil deve buscar um reforço nos polos enfraquecidos – Estado e sociedade civil-, assume um importante papel o município, o Poder Local, onde a articulação entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil pode ser mais facilmente organizada. É no plano local que as políticas de saúde, de educação, de esportes, de cultura e outros podem ser articuladas em dinâmicas sinérgicas em torno da qualidade de vida do cidadão. [...] (DOWBOR, 1999, p. 6).

Entende-se que para se contemplar os reais objetivos desenvolvimentistas, necessário se faz obter a colaboração de todas as esferas do poder estatal, sendo o município, através do poder local, um espaço público de fundamental importância nesse processo.

Paralelamente, pode-se dizer que nas últimas décadas, em um tempo invadido por mudanças significativas no mundo, advindas do dinamismo da globalização, a quebra de paradigmas das gestões governamentais foi o destaque ao fortalecimento do poder local, com ênfase da participação mais efetiva do cidadão.

Em Hermany e Dupont, observa-se:

Na perspectiva de estabelecer políticas públicas efetivas e eficazes no município, interessa encontrar mecanismos que fortaleçam o espaço local, de maneira que o indivíduo consiga se inserir na esfera pública e exercer sua cidadania. Já é sabido que tal procedimento não é simples, ao contrário, requer condições mínimas de exercício efetivo dos direitos de cidadania e que sejam observadas, de acordo com a realidade concreta, as distintas características locais. [...] Portanto, após longos debates sobre a não efetivação da democracia e conseqüentemente da cidadania, iniciou-se a discussão sobre as principais mudanças na gestão da Administração Pública e de como alcançar melhores resultados. Assim, o entendimento partiu da ideia de que deveria se repassar mais poderes aos municípios, ou seja, prestigiar o âmbito local como forma de iniciar essa remodelação da gestão, buscando auxílio na sociedade através da sua participação. (HERMANY; DUPONT, 2014, <https://online.unisc.br>).

Os autores supracitados afirmam também que é basilar a revitalização do poder local, no sentido de buscar suas potencialidades atraindo capital social e humano por meio de políticas públicas. Os desafios dessas questões giram em torno essencialmente do desenvolvimento humano no contexto de políticas públicas de minimização da exclusão social.

Assim, o sistema administrativo deve se nortear por decisões de entendimentos comuns e o Direito tem a capacidade de intermediar o poder comunicativo com o administrativo, no sentido de legitimar condutas e harmonizar a relação entre poderes, evitando a disseminação de interesses privilegiados e ensejando transformações. A existência humana requer conhecimento crítico diante dos fatos reais apresentados e a partir disso gerar uma prática de transformação em relação em relação à realidade anterior.

Dessa forma, o espaço público representa a democracia deliberativa por natureza e tem capacidade de estabelecer discussões e integrar indivíduos interessados na produção do discurso comum de deliberação democrática, na medida em que são habilitados para legitimar um processo público promotor do bem social.

A partir dessa compreensão, visualiza-se a esfera pública municipal, como a que mais promove condições de estabelecer uma relação de aproximação e credibilidade entre os indivíduos e o poder público, tornando as necessidades básicas e

reinvidicações da população mais perceptíveis. Presume-se assim, uma democracia essencialmente efetiva.

Sobre o mecanismo da participação, discorre Hermany:

nas esferas mais determinadas, de menor extensão, é possível uma efetiva participação dos atores sociais considerados excluídos, ou incapazes de fazer frente ao processo complexo de articulação nos espaços nacional e, especialmente, transnacional. Esta redefinição do centro de debate acerca dos locais de poder pode contribuir para retornar à centralidade ao cidadão, atualmente ofuscado pelo complexo conjunto de inter-relações da economia globalizada. (HERMANY, 2007, p. 251).

Portanto, o Estado não deve estar assentado em base unitária e homogênea, mas no equilíbrio plural das forças que compõem a sociedade. A multifuncionalidade do Estado conduz ao realce que vem sendo dado à relação entre Estado e comunidade, principalmente nas sociedades onde ocorre sólida base comunal, propiciando maior interação entre o poder local e os poderes periféricos (federalismo, regionalismo e municipalismo).

Em se tratando de poder local e autonomia política/administrativa dos municípios, decorrem discussões primordiais acerca da subsidiariedade, apontada como parâmetro das relações comunitárias que envolvem a personalidade do homem, a auto regulação, a compreensão de Estado Mínimo e mencionado por Aristóteles e a doutrina social da Igreja. Não se pode esquecer a visão do indivíduo perante a sua comunidade, presa ao modelo de mundo possível, pois nem sempre o que se considera básico para uma melhor sociedade, nem sempre se constitui na comunidade aceitável.

Gurvich (2005) analisa o caso da Constituição Espanhola, que consagra o princípio da subsidiariedade, considerado como um dos limites do desenvolvimento do processo autonômico. Consiste na instrumentalização de determinados meios para evitar as desigualdades de tipo econômico e social, entre as diferentes comunidades autônomas.

Art. 138

1 El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución. velando por el establecimiento de un equilibrio económico. adecuado y Justo entre las diversas partes del territorio español. y atendiendo em particular a las circunstancias del hecho Insular.

Na visão mais significativa da subsidiariedade, o princípio se refere à ideia de supletividade, que engloba complementariedade e suplementariedade. O princípio da subsidiariedade deve ser coerente com sua segurança e eficácia, ao mesmo tempo em que se constitui garantia contra a arbitrariedade, pois é necessário que toda autoridade investida de funções deva justificar os seus atos no exercício das suas funções. Pode ser aplicável nas relações entre órgãos centrais e locais.

No pensamento de Baracho:

a suplementariedade entende-se que representa a questão subsidiária [...] Implica nesse aspecto em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem um dos outros por suas relações entre si. A ideia de complementariedade explica, a ideia de maneira ampla, a utilização feita em direito, da noção de subsidiariedade. [...] De um lado está o poder público, cuja própria existência é um fato incontestável, qualquer que seja a teoria que pretende explicá-lo. Do outro lado, estão as pessoas privadas que, em uma democracia, podem agir livremente, sob certas reservas, em todos os domínios. [...] O princípio da subsidiariedade vincula-se diretamente à organização da sociedade. (BARACHO, 1996, p. 24).

Na visão de Oliveira (2013) os princípios da subsidiariedade, descentralização democrática e autonomia local estão inter-relacionados. Pela subsidiariedade, existem questões cuja solução se apresenta no âmbito do município; o princípio da descentralização democrática é a base para a desburocratização, e a autonomia local subsidia a decisiva integração à Administração Pública, evidenciada pelo fomento da indubitável participação dos cidadãos.

Assim, a descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio da subsidiariedade pode ser invocado, muitas vezes explicando e justificando a política de descentralização. A compreensão desse princípio procura saber como em uma organização complexa, pode-se dispor de competências e poderes. Institui certa ideia de Estado, sendo instrumento de liberdade, ao mesmo tempo em que não propõe a absorção de todos os poderes da autoridade central.

A partir disso, a modificação da repartição de competências, pode ocorrer com as reformas que procuram transferir competências do Estado para outras coletividades. Deverá ser ela exercida em nível local, ao tempo em que se propõe determinar qual coletividade terá sua competência definida.

Importante destacar, que na formulação do princípio da subsidiariedade, cogita-se o equilíbrio entre o poder central e o poder local. A repartição de competências vincula-se ao princípio da subsidiariedade, pelo que o Estado deve transferir ou

delegar às coletividades, os poderes que têm a capacidade de exercer. A ideia concretiza-se na compreensão da absorção da substância local e da vitalidade local pelo poder central. O poder local deve dispor de condições que crie situações para a formação do cidadão e do Município.

É importante a compreensão de que as questões centrais da teoria e prática da democracia contemporânea resultam indissociáveis da figura do Estado-nação: o consenso e a legitimidade do poder político; a base político-territorial do processo político; a responsabilidade das decisões políticas; a forma e o alcance da participação política e até o próprio papel do Estado-nação como garantia institucional dos direitos e deveres dos cidadãos.

A noção de cidadania global repousa na noção de sustentabilidade, fundada na solidariedade, na diversidade, na democracia e nos direitos humanos. Com raízes locais e consciência global, as organizações transnacionais da sociedade civil emergem ao cenário internacional como novos atores políticos, atuando, em nome de interesse público e da cidadania mundial.

Cabe destacar nessa discussão, que os impactos da globalização reorientaram os interesses do Estado paralelamente com o surgimento de uma ressignificação para o conceito de cidadania.

Observa-se que o desenvolvimento significa não somente criar programas de crescimento financeiro, mas investir no bem-estar humano e construção da cidadania, na medida em que pressupõe a efetuação de Direitos Sociais, a realização de políticas com o objetivo de promover a igualdade e o fortalecimento das entidades estatais. Por um lado, não se deve tratar o desenvolvimento como uma situação alheia ao bem-estar humano. Por outro lado, o termo desenvolvimento assume novas conotações, a partir da ideia de se colocar o ser humano como sujeito central de todo o processo de crescimento político-econômico.

A partir desse entendimento, o poder local protagoniza um papel substancial na prática de ações que consolidam a dignidade humana, através das políticas públicas e em favor do desenvolvimento humano. O princípio da dignidade da pessoa humana pressupõe a ideia de soberania popular, estabelecendo que o poder político, não significa ser um poder absoluto do Estado e sim, respeito aos direitos humanos fundamentais.

No sentido de ampliar a discussão sobre a importância da atuação do poder local na prática de políticas que protagonizem o desenvolvimento humano, é necessário

demonstrar qual a dimensão e o reflexo do desenvolvimento na sociedade. Constatase que a esfera local constitui um aparelho ideal para a participação do cidadão na construção das políticas públicas como proposta concreta da democracia e conseqüentemente o pleno desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento está vinculada à melhoria qualitativa das condições de vida da população e o seu dinamismo altera não só estruturas econômicas e produtivas, mas também sociais, institucionais e políticas, significando assim, aumento da produção acompanhado do incremento da renda e da capacidade econômica da população. É possível se falar em desenvolvimento integrado no sentido de que o desenvolvimento depende não somente da economia, mas também, concomitantemente, dos demais setores da sociedade.

O desenvolvimento pode ser visto, portanto, como mudança de estrutura, que se perfaz por meio de processo longo e contínuo de crescimento econômico em ritmo superior ao crescimento demográfico e resulta na melhoria qualitativa das condições de vida da população, dos indicadores econômicos, do bem-estar socioambiental, revelando preocupações antropocêntricas.

Bercovich (2005) assinala que o papel central das reformas estruturais na política dos países subdesenvolvidos, constitui condição prévia e necessária de desenvolvimento, para o qual é preciso uma atuação ampla e intensa do Estado como coordenador do planejamento, visando promover a descentralização da renda, de forma a integrar toda a população no âmbito social e político.

Importante enfatizar, que ao longo da história, o tema desenvolvimento foi se ampliando, com ênfase na adoção de mecanismos para a promoção da igualdade que valorizem a dimensão da justiça distributiva e que atuem em relação ao produto excedente do processo de crescimento econômico, evitando-se desigualdades. O modelo de desenvolvimento não poderá descuidar do fato de que a satisfação de diversas necessidades humanas depende de mecanismos que concretizem outra projeção da justiça, que diz respeito a fenômenos não quantificáveis, como por exemplo, a aceitação do pluralismo cultural.

Nesse sentido, diversas organizações foram construindo conceitos que definisse o horizonte desenvolvimentista. Dentre elas, a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, criando a importante Declaração Universal dos Direitos Humanos, que veio com o propósito de consolidar o respeito ao princípio da igualdade e a dignidade humana, advindo outras. O documento estabelece:

Artigo 21

1 Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2 Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3 A vontade do povo será a base da autoridade do governo; [...]. (ONU, 1948, <http://unesdocht.unesco.org>).

Seguindo o mesmo propósito, a Declaração para Direito ao Desenvolvimento, destaca que o Desenvolvimento tem que vir associado à igualdade e liberdade humana:

Artigo 2

[...]

§3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Artigo 10. Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional. (UNESCO, 1986, <http://acnudh.org>).

Com isso, fundamenta-se essencialmente a realização das garantias afetas aos seres humanos, reconhecendo que para tais prerrogativas serem efetivadas, devem existir políticas de caráter desenvolvimentistas, compatíveis com o reconhecimento das garantias humanas fundamentais.

Ao Estado compete a viabilização do desenvolvimento que será implantado, ao passo que é atribuição dos indivíduos usarem os meios lançados pelo poder público na concretização de ações desenvolvimentistas e cooperação para a realização das políticas instituídas, pois todo ser humano tem responsabilidade com o progresso próprio e coletivo. “Cabe ao Estado, efetivar, por meio de diferentes formas, os direitos sociais. Um dos instrumentos para que esta efetivação ocorra, reside nas denominadas políticas públicas.” (LEAL; ALVES, 2014, p. 9).

A atribuição das finalidades do Estado significa a sua justificação, evidenciado pelo seu papel de promover a integração da sociedade. Na percepção de Santos:

o próprio mundo se instala nos lugares, sobretudo as grandes cidades, pela presença maciça de uma humanidade misturada, vinda de todos os quadrantes e trazendo consigo interpretações variadas e múltiplas, que ao mesmo se chocam e colaboram na produção renovada do entendimento e da crítica da existência. Assim, o cotidiano de cada um se enriquece, pela experiência própria e pela do vizinho, tanto pelas realizações atuais como

pelas perspectivas de futuro. As dialéticas da vida nos lugares, agora mais enriquecidas, são paralelamente o caldo de cultura necessário à proposição e ao exercício de uma nova política. (SANTOS, 2000, p. 84).

A Constituição Federal de 1988 garantiu a ampliação da participação política, fortalecendo a concepção pluralista do Estado, a partir do reconhecimento da diversidade de interesse social, sendo as políticas públicas o fruto do processo de disputas entre os grupos que representam esses interesses. O poder local e a cidadania foram redimensionados, traduzindo o reconhecimento dos princípios da dignidade humana e justiça social. A partir desse entendimento, se perfaz um projeto de cunho desenvolvimentista.

Embora não haja menção expressa no texto constitucional, a partir dos regimes e dos princípios por ela adotados, bem como nos Tratados Internacionais, nos quais a República Federativa do Brasil é parte, a correta exegese da Constituição de 1988 indica a integração do direito ao desenvolvimento ao nosso ordenamento jurídico como um direito fundamental implícito.

Portanto, o desenvolvimento envolve, além da questão do crescimento, a dimensão social, e reflete indubitavelmente, discussões acerca da democracia, autonomia estatal e direitos humanos. Nessa linha de raciocínio, seguem algumas considerações sobre o Direito ao Desenvolvimento Humano.

2.4 Fundamentação do direito ao desenvolvimento humano

Considera-se essencial a reflexão acerca da existência das diversas dimensões dos direitos fundamentais vinculadas ao princípio da dignidade da pessoa humana, para uma melhor contextualização do direito ao desenvolvimento humano. É válido salientar que as dimensões abordadas têm caráter didático e descritivo, visto que se trata de períodos históricos diferentes e, por conseguinte, podem sofrer acréscimos ou alterações continuamente.

Na concepção de Gorczewski, os direitos humanos são peculiares à natureza humana e ao princípio da dignidade; “são fundamentais porque sem eles o homem não é capaz de existir, de se desenvolver e participar plenamente da vida; e são universais porque exigíveis de qualquer autoridade política em qualquer lugar”. (GORCZEVSKI, 2005, p. 17).

A evolução dos direitos fundamentais obedece a um processo histórico de três momentos respectivamente: (I) o seu aparecimento com consciência em determinadas condições, (II) a sua declaração positiva como aceitação formal de todos os ordenamentos: e (III) a sua realização, como concretos e eficazes.

Na opinião de Bonavides (2000), os direitos fundamentais desdobram-se em quatro dimensões sucessivas ou camadas cumulativas superpostas: direitos de primeira, de segunda, de terceira e da quarta dimensão, tomando os da segunda, terceira e quarta, uma importância contemporânea incomparavelmente superior a todas as questões que outrora, no contencioso constitucional, envolviam as relações entre os poderes, salientando-se, outrossim, que o reconhecimento do surgimento de uma nova dimensão de direitos não implica a supressão das anteriores.

A verdade é que nos dias de hoje os direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva, que se liga à compreensão de que eles não só conferem aos particulares direitos subjetivos, mas constituem também as próprias bases jurídicas da ordem jurídica da coletividade. Sobre um eventual equívoco de linguagem entre os termos dimensão e geração:

dimensão substitui com vantagem lógica e qualitativa, o termo geração, caso esse último venha induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade, ao contrário [...] permanecem eficazes, são infraestruturas, formam a pirâmide cujo ápice é a democracia, coroamento daquela globalização política, para qual, como o provérbio chinês da grande muralha, a Humanidade parece caminhar a todo vapor, depois de haver dado o seu primeiro e largo passo. (BONAVIDES, 2010, p. 571).

Os movimentos revolucionários do século XIX, em busca de um Estado mais efetivo no reconhecimento dos direitos fundamentais do homem, aconteceram também como consequência da industrialização e dos problemas em evidência advindo da demonstração de que não bastam apenas as ideias de liberdade e igualdade. O cidadão passa a ter direito de participação na luta pelo bem-estar social, e não apenas de intervir na atuação do Estado, direito ora já apreciado nas Constituição Francesa (1793 e 1848) e Brasileira (1824). As liberdades passam de formais a materiais e concretas. Os direitos fundamentais de primeira dimensão são representados pelos direitos políticos e civis.

No entendimento de Sarlet (2012), foi no período pós-guerra (século XX), que foram consagrados novos direitos fundamentais, vinculados ao princípio da igualdade,

os direitos de segunda dimensão, que englobam também as liberdades sociais, aquém dos direitos prestacionais.

Nesse aspecto dos direitos fundamentais da terceira dimensão (direitos de solidariedade ou fraternidade), a titularidade é a coletividade, dentre eles os direitos ao desenvolvimento e ao meio ambiente, cuja inserção observa-se no preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Sua peculiaridade coletiva nos permite perceber que é necessário entender que fundamentando todos os desenvolvimentos se encontra a integralidade do dinamismo dos direitos fundamentais. Sobre os direitos fundamentais:

[...] o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Para outros, os direitos da terceira dimensão têm por destinatário precípua “o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. (SARLET, 2012, p. 33).

Com o progresso da humanidade, eclodiram novas necessidades, causando impactos na determinação de outras ramificações no contexto dos direitos fundamentais. A associação com o princípio da solidariedade traduz o seu caráter de universalidade, apesar do não reconhecimento de alguns deles, na Constituição Federal de 1988.

Para Sarlet, a nota distintiva destes direitos de terceira dimensão:

[...] reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção. A atribuição da titularidade de direitos fundamentais ao próprio Estado e à Nação (direitos à autodeterminação, paz e desenvolvimento) tem suscitado sérias dúvidas no que concerne à própria qualificação de grande parte destas reivindicações como autênticos direitos fundamentais. (SARLET, 2012, p. 34).

Alguns doutrinadores defendem uma quarta geração de direitos, incluindo àqueles relacionados à engenharia genética, à democracia, ao pluralismo, dentre

outros. E por fim, outros, como Bonavides (2000), afirmam a possibilidade de um direito de quinta dimensão, como o direito à paz.

Assim, o reconhecimento desses direitos formaliza o Estado Democrático de Direito, fortemente assentado na cidadania e revelando uma evolução significativa conceitual da dignidade humana nos últimos anos, principalmente como um princípio núcleo dos direitos fundamentais e estruturador da configuração das constituições dos Estados.

Por isso, a existência de textos constitucionais com um denso teor de valores que destacam as pessoas como núcleo essencial do mundo da vida. Na concepção de Guerra, a dignidade da pessoa constitui concretização constitucional dos direitos fundamentais, destacando:

temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando neste sentido um complexo de direitos e deveres que assegurem a pessoa tanto quanto todo ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições mínimas existenciais para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos. (GUERRA, 2012, p. 108).

Percebe-se que não se pode desvincular a dignidade da pessoa com a seara dos direitos fundamentais, posto que é princípio informador de todo ordenamento jurídico e peculiar à pessoa humana. Pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais.

Para Guerra (2012), a cidadania social transcende o formato elencado pelos Estados Nacionais. Nesse sentido, garantir os direitos sociais e econômicos não pode constituir apenas regra constitucional.

É necessário contemplar “modelos capazes de dar conta de todas as pessoas residentes em um determinado território independentes de sua nacionalidade e que possam ao menos buscar alternativas mais plausíveis para a solução da pobreza” (GUERRA, 2012, p. 145), a partir da ideia de efetivação da dignidade humana como valor fundamental à emancipação humana.

Depreende-se uma grande diversidade dos direitos fundamentais elencados. O direito à igualdade está relacionado à dignidade da pessoa humana, expressando a Declaração Universal da ONU, que todos os seres humanos são iguais em dignidade e direitos. O direito de propriedade é inerente à dignidade da pessoa, considerando

que a falta de moradia é o mínimo para uma vida digna. Os direitos sociais, econômicos e culturais, em qualquer natureza, são pressupostos para uma vida digna. Enfim, o rol dos direitos fundamentais não se esgota com o tempo.

Assim, o direito ao desenvolvimento, considerado de terceira dimensão destaca cada vez mais, no sistema internacional de direitos humanos, pois congrega interesses afins da humanidade. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aclamada pela Assembleia das Nações Unidas, que essencialmente difundiu as liberdades fundamentais e a proteção universal aos direitos humanos:

art. XXII. Toda pessoa como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis a sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. (ONU, 1948, <https://www.dudh.org.br>).

Nessa perspectiva, a ONU estabeleceu alguns indicadores responsáveis pela classificação dos países, de acordo com o grau do seu desenvolvimento, dentre eles: grau de alfabetização, índice de mortalidade infantil e de industrialização, esperança de vida média, grau de dependência externa, instrução e condições sanitárias, potencial científico e tecnológico. Considerando a complexidade entre resultados produtivos, esses parâmetros servem apenas de guia para enfrentar a evolução dos fatos e entender que a subsistência se realiza com estudo, trabalho e vida decente.

Da mesma forma, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que aduz que não existe um dever do Estado de realizar o desenvolvimento em si, mas criar ambientes propícios para o desenvolvimento com importante atuação dos indivíduos, enquanto atores sociais. Cada pessoa humana tem deveres para com a comunidade mundial. O maior objetivo de todo o processo que visa o desenvolvimento é, em sentido amplo, promover o progresso humano, através da garantia da plena fruição dos direitos fundamentais aos indivíduos. Estabelece o referido documento:

Artigo 1

[...]

§1 O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (ONU, 1986, <http://acnudh.org>).

Entendendo ser o desenvolvimento um complexo de múltiplas formas que agregadas determinam a sua formação, considerando aspectos econômicos, políticos e sociais, e visando o bem-estar social, estabelece ainda:

Artigo 2

1 A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

2 Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento. (ONU, 1986, <http://acnudh.org>).

A noção de desenvolvimento humano está presente na Resolução n. 2.626 (XXV), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1970, que instituiu a estratégia de Desenvolvimento Internacional na segunda década, para o Desenvolvimento das Nações Unidas. O texto expressou a necessidade de assegurar um padrão mínimo de vida que fosse protagonizasse a dignidade humana, por meio do progresso econômico, social e do desenvolvimento, pois apesar dos esforços, ainda havia pessoas subalimentadas, desempregadas e com déficit educacional.

Ao mesmo tempo, esse documento declara que o principal objetivo do desenvolvimento é proporcionar uma melhoria sustentada no bem-estar do indivíduo, quando persistem privilégios indevidos, riqueza extrema e injustiça social. Para alcançá-lo, preconizou a necessidade de adoção de uma estratégia de desenvolvimento global, baseada em uma ação conjunta e concentrada dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, em todas as esferas da vida econômica e social.

Como o objetivo principal do desenvolvimento é assegurar a todas as pessoas o incremento das oportunidades para uma vida melhor, é essencial obter uma distribuição de riqueza e renda mais igualitária. Isso é possível, essencialmente, através da concretização de políticas públicas que contemplem oportunidades sociais e a participação ativa da sociedade.

A declaração acima mencionada ilustrou um tópico específico para o desenvolvimento humano, em que foram indicadas várias medidas a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, com o auxílio dos países desenvolvidos, e de organizações internacionais, no campo do crescimento demográfico, geração de

emprego, programas de educação, saúde, moradia e meio ambiente. O crescimento econômico assim, se relaciona cada vez mais com as questões sociais no contexto do desenvolvimento.

A adoção da noção do desenvolvimento humano no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD², é reflexo direto da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (04/12/86).

Desde então, o desenvolvimento passou a ser considerado um direito humano inalienável de todas as pessoas e povos. O PNUD, desde o ano de 1990, elabora relatórios anuais globais de desenvolvimento humano e a partir dessa iniciativa, foram redigidos também relatórios regionais e nacionais. Todos esses relatórios incorporaram a noção de desenvolvimento humano, e permitem avaliar os avanços e retrocessos desse processo.

Amartya Sen³, prêmio Nobel de Economia em 1998, desenvolveu ideias decisivas na evolução conceitual do desenvolvimento humano. O Economista teve participação efetiva na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

De acordo com Sen (2010), o desenvolvimento tem relação direta com a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Desenvolver-se significa eliminar os vários tipos de restrições que impedem as pessoas de efetuarem livremente suas escolhas e que lhes dificultam as oportunidades de exercício de sua ação racional.

Dentre as principais fontes de privação de liberdade est a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas ou destituição social, sistemática, a negligência nos serviços públicos. Quando as pessoas têm oportunidades iguais, tornam-se capazes de moldar o seu próprio destino, aumentam o seu potencial de

² O PNUD trabalha em aproximadamente 170 países e territórios, contribuindo para a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades e da exclusão social. O PNUD auxilia países a desenvolver políticas, habilidades em liderança e em parcerias, capacidades institucionais e construção de resiliência de maneira a manter os resultados no âmbito do desenvolvimento. [...]. O PNUD está no Brasil desde o início da década de 1960, criando e implementando projetos, procurando responder aos desafios e às demandas específicas do país por meio de uma visão integrada de desenvolvimento. Nesse novo contexto da Agenda 2030, que entrou em vigor em janeiro de 2016, o PNUD tem como foco especial áreas vulneráveis e populações com baixo e médio IDH, [...] trabalhando mais intensamente com estados e municípios. (PNUD, [201-?], www.br.undp.org).

³ Na obra “Desenvolvimento com Liberdade”, Amartya Sen – Nobel de Economia - analisa a dimensão ética e política de problemas econômicos e afirma que o desenvolvimento é essencialmente um processo ligado ao exercício da cidadania e a expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam. Cita a pobreza extrema, a fome coletiva, a subnutrição, a carência de oportunidades, a privação de direitos básicos, entre outros, como muitos dos males que assolam o mundo da vida.

cuidar de si mesma e atuam do processo de transformação para o desenvolvimento. Sen (2010) avalia o desenvolvimento como alargamento das liberdades das pessoas.

A concepção de que o desenvolvimento humano deve ser o centro dos programas gerais levadas a cabo pelas nações unidas foi reforçada pela adoção da Declaração do Milênio em 18 de setembro de 2000. Na ocasião os chefes de Estado e de Governo, reunidos na sede das Nações Unidas, refirmaram a fé na Organização e na sua Carta, como base indispensável de um mundo mais pacífico. O respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; e a cooperação internacional como meio de resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário.

Nessa declaração, reconheceu-se que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades decorrentes da distribuição desigual dos benefícios e custos da globalização, e que devem ser adotadas políticas e medidas mundiais que correspondam às necessidades de desenvolvimento dos países e economias em transição e que sejam formuladas e aplicadas com a sua participação efetiva. Os objetivos do milênio previstos na Declaração transformaram a cooperação para o desenvolvimento no plano mundial, apontando um amplo consenso acerca de um conjunto de objetivos comuns.

Sen afirma que o desenvolvimento humano é sobretudo um aliado dos pobres e não dos ricos e abastados e preleciona:

o que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida. A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social, etc., contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. [...] incluem também suas influências sobre as habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico, em uma base amplamente compartilhada. (SEN, 2010, p. 191).

A responsabilidade coletiva exige o respeito aos princípios da dignidade humana, equidade e igualdade, no plano mundial. A solidariedade constitui-se em princípio considerado força propulsora das premissas das garantias fundamentais sociais, sustentáculo da sociedade ideal, e deve estar inserido nas funções sociais que costumam ser mencionadas na construção das políticas públicas.

Para Anjos Filho (2013):

existem muitos valores importantes reconhecidos no século XXI e imprescindível às relações internacionais. A igualdade constitui princípio em que o indivíduo não pode ser excluído do desenvolvimento; a solidariedade, acompanha os problemas mundiais orientando as ações na direção da responsabilidade e na distribuição justa; o respeito pela natureza, sendo necessário atuar com prudência na gestão de todas as espécies e recursos naturais; a responsabilidade comum pela gestão do desenvolvimento econômico e social do mundo [...]. (ANJOS FILHO, 2013, p. 57).

O desenvolvimento humano é tema da pauta prioritária do século XXI. Trata-se de um compromisso político de larga envergadura, adotado por 147 (cento e quarenta e sete) Chefes de Estado e de Governo e aprovado pelo total de 189 (cento e oitenta e nove) Estados-membros.

Nessa dimensão, o Direito ao Desenvolvimento deve ser entendido como um aliado à promoção das garantias da pessoa humana, razão pela qual a sua omissão representa uma violação aos direitos humanos.

Um dos objetivos da República Federativa do Brasil consubstancia o Estado Democrático de Direito que deve coexistir com a ordem econômico-social em busca da melhoria de vida da população. A Constituição Federal de 1988 prescreve no art. 170 os princípios gerais da atividade econômica, assegurando uma existência digna e justa fundada em liberdades básicas. Assim, a autonomia exaltada no ordenamento jurídico dissemina valores importantes como: as liberdades de ir e vir, de pensamento, de comércio, de escolha de trabalho, de liberdade de expressão, a independência contratual, entre outros.

Dessa forma, a Constituição Federal considerou o direito ao desenvolvimento um direito fundamental supremo da sociedade e que institui o Estado Democrático. Este documento revelou uma mudança na estrutura social até então vigente ao instaurar uma correlação entre estratégias econômicas e a determinação de níveis de qualidade de vida, demonstradas, por exemplo, por constantes modificações produzidas através de políticas públicas. O documento destacou-se pela nova abordagem dada ao Estado aos aspectos econômicos, atribuindo ao mesmo um caráter eminentemente socialista expresso em todo o seu conteúdo.

O direito ao desenvolvimento humano pressupõe efetivação da dignidade humana. Nessa perspectiva, o desenvolvimento local pode ser visto como resultado da participação democrática da comunidade na realização de suas potencialidades, na medida em que o município pode proporcionar políticas de proteção social, enquanto ente estatal autônomo e responsável, frente ao dinamismo da democracia.

Para uma melhor compreensão desse processo, é importante a demonstração da municipalização das políticas públicas no contexto brasileiro.

2.5 O processo de municipalização de políticas públicas no Brasil

No contexto das esferas administrativo-federativas inseridas numa concepção de centralização, o município já foi considerado ente de decisões secundárias em relação às unidades federal e regional.

O Estado Brasileiro, no século XIX, estruturava políticas voltadas essencialmente para o crescimento econômico. Com a “deslegitimação dos governantes militares, somados à derrocada do Estado desenvolvimentista com sua crise de financiamento, notadamente a partir da década de 80”. (TEIXEIRA, 2009, p. 67), diminuiu o poder do governo federal, acontecendo o oposto com as elites subnacionais. Com isso, foi necessário se pensar no processo de descentralização de funções, com privilégio das políticas sociais.

Nesse mesmo entendimento, Sturza e Terra afirmam que “o Estado brasileiro, enquanto promotor de políticas públicas, caracterizava-se até o início dos anos 80 pela centralização decisória e financeira na esfera federal [...]”. (FARAH, 2001, p. 6). Municípios e Estados eram executadores efetivos das políticas fomentadas. A desagregação institucional foi outra característica que presumia afastamento da sociedade civil no processo de formulação e implementação das políticas. Nesse período fortaleceu-se a ação do Estado na área social.

De acordo com Pietro (2005, p. 365), a descentralização administrativa despontou basicamente foi por ocasião de razões técnico-administrativas, cujo aumento de atribuições assumidas pelo Estado do bem-estar social com sua complexidade advinda dos anseios comunitários, fez com que se transferisse a outros setores, designados por pessoas públicas e privadas, posto que não poderiam ser executadas a contento, acaso mantidas nas mãos de uma única pessoa.

A limitação das atividades no Estado Liberal fazia com que não houvesse muita necessidade de descentralização administrativa, porém, no momento em que o Estado assumiu novo papel, surgiram novas possibilidades e modelos para execução dos serviços públicos.

2.6 Municipalização: descentralização política e administrativa

Tem-se descentralização política quando o ente descentralizado exerce atribuições suas mediante o exercício de competência legislativa própria, que não decorrem da vontade do ente central, nem a ela se subordina, embora estejam alicerçadas na Constituição da República.

Intimamente ligada à ideia de descentralização política encontra-se a noção de autonomia, pois o exercício de competência própria somente pode existir no sistema descentralizado politicamente. No Brasil, a Constituição da República de 1988, em seu art. 18 enuncia que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição”. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

A autonomia dos entes descentralizados, portanto, consubstancia-se em suas capacidades de auto-organização, auto legislação, de autogoverno e de autoadministração. Tanto nos Estados Unitários, como nos Estados Federais, a descentralização foi tida como a forma mais eficiente e democrática de se atender às finalidades estatais, reconhecendo-se a importância e necessidade incontestáveis de se prestigiar a organização territorial, assim como a distribuição de poderes estatais, como busca de um novo equilíbrio federativo, mediante o exercício das liberdades locais em conjunto com a liberdade dos cidadãos.

De acordo com Teixeira (2009) a primeira tentativa de descentralização administrativa ocorrida no Brasil foi através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, marco na desburocratização da Administração Pública. Destacou-se a delegação de competência e reforço da autonomia das entidades da Administração indireta, estabelecendo planejamento, coordenação, descentralização, delegação, competências e controle como princípios norteadores da Administração Federal.

O citado Decreto também dividiu a Administração Pública em direta e indireta, compreendendo os serviços integrados na Presidência da República e na estrutura dos ministérios; e a segunda, abrangendo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Importante comentar que, embora considerado de extrema relevância na quebra dos paradigmas burocráticos da Administração pública brasileira, o Decreto foi amplamente criticado, porquanto não englobava todas as instituições da Administração indireta, como por exemplo, concessionárias e permissionárias.

No intuito de ampliar conhecimentos, enuncia-se Pietro com três modalidades de descentralização administrativa:

1) Territorial: tem lugar quando se cria um ente dotado de personalidade jurídica de direito público, com território geograficamente delimitado e capacidade administrativa para exercer os encargos de interesse da comunidade. Exemplos clássicos são Estados Unitários, como França, Espanha, Itália, os quais são formados por regiões, departamentos. 2) Por serviços, funcional ou técnica: quando a titularidade e execução do serviço ficam sob a responsabilidade do ente descentralizado, que o desempenha independentemente da pessoa que lhe deu vida, podendo se recusar a aceitar interferências indevidas [...].3) Por colaboração: dá-se quando a Administração Pública transfere a execução do serviço público a pessoa jurídica de direito privado, mediante contrato ou ato unilateral, cuja titularidade é mantida nas mãos do poder público. (PIETRO, 2005, p. 366).

Há inúmeros fatores que tentam legitimar o processo de descentralização, entre práticos e políticos, no momento em que se o considera uma solução para assegurar a diversidade da unidade, frente à heterogeneidade de necessidades locais, entretanto não se isolando o controle do poder central.

O processo de descentralização de prestação de serviços no âmbito da gestão tem caminhado concomitantemente a outros projetos da administração pública municipal, disseminando uma ideia de quem nem sempre são eficazes e atingem os seus objetivos. O desenvolvimento abrange as dimensões política- social, as condições estabelecidas no país, as instituições e os paradigmas de desequilíbrio. A descentralização política traduz-se em benefícios para os mais desfavorecidos, “enquanto a descentralização fiscal tem efeitos mais atenuados, e requer mecanismos apropriados para assegurar o relato e a transparência, bem como recursos”. (PNUD, 2010, p. 69).

Na concepção de Teixeira, a descentralização foi tida como a forma mais eficiente e democrática de se cumprir os objetivos do Estado, “[...] assim como a distribuição de poderes estatais como busca de um equilíbrio federativo, mediante o exercício das liberdades locais em conjunto com as liberdades dos cidadãos”. (TEIXEIRA, 2009, p. 43).

Por sua vez, assinala Dowbor:

o Estado centralizado que temos constitui, portanto, uma sobrevivência de outra época, quando no nível local não existia a capacidade de ação organizada. A realidade mudou. Com poucas exceções, os municípios mais distantes têm hoje acesso à internet, estão conectados, e fazem, portanto, parte de um tecido interativo de gestão integrada em construção.

Administradores, engenheiros, economistas, assistentes sociais encontram-se em praticamente todas as regiões. O absurdo de querer administrar tudo “de cima” torna-se cada vez mais patente. As instâncias superiores podem e precisam ajudar, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais. De certa forma, estamos manejando uma máquina administrativa centralizada, típica do século passado, para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada. (DOWBOR, 2008, p. 6).

Foi essencialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que aconteceu a descentralização das ações estatais em função das soluções dos problemas da população. Ocorreu a promoção da autonomia desse ente federativo ao considerar o município, um componente da estrutura federativa e determina que a República Federativa do Brasil é formada “pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”. Menciona no art. 23, que é competência comum a todos os entes, erradicar as causas da marginalização e impulsionar meios de integração social entre os setores vulneráveis. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

O ente município congrega a Administração Pública Direta e constitui pessoa jurídica de direito público interno. É entendido como determina extensão territorial, que está na responsabilidade da prefeitura e resultante da divisão administrativa de um Estado-membro e sua autonomia tornou-se efetiva, em que o governo local como um instrumento imprescindível no planejamento de políticas públicas básicas à comunidade. O município deve estabelecer programas, através de políticas públicas, que possibilitem a viabilidade do mínimo existencial em favor da melhoria da qualidade de vida das pessoas. Desta feita, de forma integrada com outros setores da sociedade, bem como com a própria comunidade local.

Algumas disposições elencadas no Estatuto da Cidade, conforme já demonstradas, elencam uma nova forma de gestão do ente municipal, em que enfatiza os mecanismos da democracia direta com a participação da coletividade, fortalecendo com isso, a legitimação dos mecanismos de descentralização do poder às unidades federativas menores, exemplificada pela municipalização de grande parte dos serviços públicos.

O cidadão tem assegurado um instrumento de controle da atuação dos seus governantes, verificando se estão procedendo de forma responsável na sua gestão, bem como participando com o poder público no processo de definição das políticas públicas.

Nos anos 80, à luz do processo de democratização do país, delineou-se uma reforma, sugerindo novas ações que foram consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, cujas políticas públicas passaram a ter outra dimensão, uma vez que finalmente, intensificou-se um movimento mais abrangente de reforma que foram acolhidas as iniciativas de todas as esferas de governo. “Intensificaram-se sobretudo as iniciativas de governos municipais que ampliaram significativamente suas ações nos campos das políticas públicas sociais, promovendo ainda programas voltados ao desenvolvimento local” (FARAH, 2001, p. 97). O planejamento estatal foi fundamentado na compreensão das questões sociais importantes.

Vieira esclarece que a reforma estatal implicou em aperfeiçoar as condições de governabilidade, pressupondo mais eficácia:

aumentar a eficácia do Estado significa não apenas aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade, mas exige aperfeiçoar as capacidades de comando e coordenação, mas principalmente redefinindo as relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado, permitindo a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Diversos países já contam com a existência de conselhos com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas. Apontam na mesma direção o funcionamento de câmaras setoriais de negociação, envolvendo atores interessados e autoridades governamentais, bem como os exemplos de orçamento participativo no plano local. (VIEIRA, 2001, p. 86).

Constata-se que a elaboração de políticas públicas implica na participação efetiva da sociedade civil, trazendo no seu bojo a vinculação ao princípio da dignidade da pessoa humana por via dos direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, a efetuação de políticas de inclusão exige a participação indissociável do poder local no reconhecimento dos interesses e particularidades de cada cidadão no seu meio social.

2.7 O poder local na estruturação das políticas públicas sociais

A descentralização enseja a autonomia político-administrativa e o acesso da comunidade, através de conselhos, na estruturação das políticas públicas municipais. O Brasil é um país heterogêneo e diante disso, as políticas públicas federal, estadual e municipal, devem estar integradas.

Para Schmidt, a ação estatal e as políticas públicas estão intrinsecamente relacionadas.

é muito importante nessa concepção a ideia de que as políticas orientam a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade administrativa periódica dos governantes, [...]. No Brasil tem havido um esforço importante para reduzir a descontinuidade das políticas, [...] a explicitação das políticas públicas indica aos cidadãos as intenções do governo em cada área, permitindo a sua participação. O Estado deixa de ser uma “caixa preta” para a sociedade na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiá-las, acompanhar sua implementação ou opor-se a sua execução. (SCHMIDT, 2006, p. 2313).

Entretanto, essa ação estatal, nos últimos anos, levou à população ao descrédito em relação à estruturação das políticas públicas, tornando-se necessária uma reconstrução da esfera pública por meio da descentralização dos seus componentes.

O contexto social brasileiro demonstra que a pobreza e a desigualdade social aniquilam grande parte de sua população. A superação desse quadro, portanto, requer a concretização de políticas públicas mais efetivas e comprometidas com essa situação. Para isso, faz-se necessária a articulação de redes de proteção e de desenvolvimento socioeconômico voltadas aos mais vulneráveis. (COSTA; CASSOL, 2011, p. 43)

A participação do ente municipal nas diretrizes da vida do cidadão constitui uma demonstração democrática de consolidação dos direitos sociais tornando-se fundamental na edificação das políticas públicas. O Estado, além de garantidor da ordem pública, contempla a sociedade civil e o poder público local nessa busca pelas desigualdades sociais. A execução das políticas deve possuir privilégios individuais e/ou coletivos, destinadas a reduzir as desigualdades sociais e garantir uma existência humana digna. Todos os indivíduos são destinatários dessas prerrogativas. “São a partir dos pressupostos constitucionais em que se articulam subsidiariedade, democracia e igualdade, que se devem verificar as potencialidades de efetivação na esfera local”. (HERMANY, 2012, p. 69).

O processo de municipalização permitiu destacar a efetivação do princípio da subsidiariedade numa perspectiva da participação democrática na administração que se fortalece a partir da esfera local, reproduzindo as peculiaridades de cada local. A preocupação com os problemas da coletividade frente ao Estado favorece as decisões nas políticas públicas.

Segundo Hermany (2012), o capital social vem a fomentar a cidadania, porque produz a maximização de garantias no âmbito municipal, com a possibilidade de participação da sociedade na condução das políticas públicas, concretizando a

subsidiariedade, que vai congrega valores jurídicos e sociológicos na construção de uma agenda pública.

Dentre inúmeras propostas imprescindíveis ao processo de municipalização brasileira propondo tratamento isonômico nas relações institucionais, destaca-se a ampliação dos recursos municipais, geridos pelo poder local, sem intermediação da burocracia federal, efetuando-se a descentralização e possibilitando a verdadeira municipalização das políticas públicas. Observando a subsidiariedade e a igualdade:

além da definição clara das competências locais, articulada uma descentralização compatível dos recursos públicos, é preciso que os pressupostos teóricos da subsidiariedade e da igualdade informem a repartição dos novos recursos que venham a ser incorporados ao orçamento público. [...]. Dessa forma, a repartição dos recursos públicos deve contemplar os espaços mais próximos do cidadão, permitindo um exercício de competências administrativas de forma mais eficiente, além de viabilizar o eficiente controle social na definição e financiamento das políticas públicas. (HERMANY, 2012, p. 134).

Hermany (2012) destaca ainda a democracia administrativa como pilar fundamental na atuação do Poder Público local, ao diminuir o liame entre espaço público institucional e a cidadania governante. Atribui autenticidade da esfera pública, no momento em que a mesma assegura uma gestão compatível com os anseios da população local, exigindo para tanto o exercício da participação continuamente:

é a partir da transparência que se justifica o esforço tendente à descentralização de competência e recursos, pois a mera repetição na esfera menor, dos processos burocratizados e, portanto, desiguais, mostrar-se-ia inócua e frontalmente contrária à subsidiariedade administrativa interna. É, portanto, um poder local relacional, condicionado às inúmeras garantias e propriedades constitucionais, com instrumentos claros de controle social que completa o ciclo de um novo federalismo municipalista. (HERMANY, 2012, p. 135).

Assim, o fenômeno da descentralização, através do processo de municipalização garantido constitucionalmente, há de ser compreendido, sempre vinculado ao princípio da subsidiariedade, inserindo-se como modelo de participação coletiva e democrática na construção de políticas públicas de promoção do bem-estar social. A participação do ente municipal nas diretrizes de vida do cidadão constitui uma demonstração democrática de consolidação dos direitos sociais tornando-se fundamental na edificação das políticas públicas. O Estado, além de garantidor da

ordem pública, contempla a sociedade civil e o poder público local nessa busca pelas desigualdades sociais.

Desse modo, a solidariedade, através do dinamismo da descentralização estatal, se apresenta como uma forma de erradicação da exclusão social. Torna-se imprescindível um reordenamento das políticas públicas, com a importante participação da sociedade.

As políticas públicas constituem um instrumento de inclusão social, ao mesmo tempo em que o processo de exclusão social pressupõe pobreza, discriminação e envolve a incapacidade de participação no meio social em virtude de fatores econômicos, étnicos, políticos e privações de um modo geral. Portanto, a inclusão se configura como uma consolidação dos direitos de cidadania e se relaciona diretamente à possibilidade de inserção da pessoa na esfera social.

Com isso, o processo de municipalização determinou a autonomia do poder público local como responsável solidariamente pela promoção, defesa e materialização do direito ao desenvolvimento humano, através da participação democrática da coletividade, estabelecendo as políticas públicas como ferramenta mais próxima de resolução das questões sociais.

O poder local, analisado a partir das noções democráticas, apresenta-se como uma alternativa pela qual os indivíduos podem participar ativamente no seu município na definição da aplicação dos recursos públicos. Isso ocorre pelo fato de estar mais próximo ao cidadão, criando-se um centro de poder paralelo ao estatal e elaborando-se uma articulação positiva entre sociedade civil e governo municipal.

Percebe-se no decorrer do estudo, que é no município que o exercício democrático da comunidade local constitui meio de defesa na luta pelas desigualdades regionais e sociais. Por outro lado, este ente federativo, tornou-se declaradamente mais comprometido com a resolução das demandas locais, se configurando como um aparelho de viabilização direta da justiça social.

Nessa conjuntura, o município, através do poder local e diante das suas capacidades frente à autonomia conquistada, é considerado um agente propulsor importante na execução de políticas públicas de geração de emprego e renda, em função da melhoria da qualidade de vida da população, tema que será mais amplamente trabalhado no próximo capítulo.

3 A RENDA COMO CONDIÇÃO DE CIDADANIA PLENA: UMA ANÁLISE A PARTIR DE AMARTYA SEM

3.1 O redimensionamento conceitual da cidadania

No novo cenário imposto pela globalização, o homem foi instigado a refletir sobre a sua posição na sociedade, formulando novos conceitos e possibilidades acerca das suas ações e comunicação necessária para uma atuação com responsabilidade e ética. O conceito contemporâneo de cidadania passa pela ideia de indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos, de solidariedade e de justiça social, vislumbrando a compreensão de vários antagonismos para o acolhimento de uma ressignificação conceitual de cidadania.

3.2 Os processos de globalização econômica, política e social

A perda de territórios ocasionou o avanço de limites geográficos que coadunam com a ideia de um avanço de um processo democrático voltado à participação, difundindo uma nova visão sobre cidadania. A responsabilidade da sólida afirmação dos Direitos Humanos estimulou a busca por recursos de suporte ao dinamismo de tensões e mutações econômicas mundialmente existentes.

As transformações em nível mundial foram perceptíveis nas últimas décadas, desde a união dos sistemas de produção à propagação de informações e imagens pelos meios de comunicação e as migrações em massa entre continentes, alargando aberturas transnacionais e configurando o modelo da globalização presente.

A partir disso, Santos esclarece que nessa era contemporânea, as pessoas contemporizam uma nova política:

graças aos progressos fulminantes da informação, o mundo fica mais perto de cada um, não importa onde esteja. O outro, isto é, o resto da humanidade, parece estar próximo. Criam-se para todos, a certeza e, logo depois, a consciência de ser mundo e de estar no mundo, mesmo se ainda não o alcançamos em plenitude material ou intelectual. O próprio mundo se instala nos lugares, sobretudo as grandes cidades, pela presença maciça de uma humanidade misturada, vinda de todos os quadrantes e trazendo consigo interpretações variadas e múltiplas [...] Assim, o cotidiano de cada um se enriquece, pela experiência própria e pela do vizinho, tanto pelas realizações atuais como pelas perspectivas de futuro. As dialéticas da vida nos lugares, agora mais enriquecidas, são paralelamente o caldo de cultura necessário à proposição e ao exercício de uma nova política. (SANTOS, 2000, p. 84).

Em face dessa realidade apresentada nos últimos anos, vislumbra-se a globalização como um fenômeno multifacetado com dimensões políticas, sociais, culturais, econômicas, jurídicas e religiosas coordenadas em uma conjuntura disseminada por um conjunto de peculiaridades. Misturam-se em caminhos análogos, acontecimentos marcantes como a liberação das fronteiras nacionais, comunitarismo, particularismo, pluralidade local, generalização de comportamentos e ações, não necessariamente situados numa mesma harmonia. Trata-se de um sistema dinâmico, permeado por conflitos entre interesses Estatais, sociais e hegemônicos, ao mesmo tempo em que coexiste com divisões internas nos seus segmentos dominantes podem, embasando consensos influenciadores.

Essa combinação de interesses favoreceu a legitimação da globalização por determinar conceitos de modernização e desenvolvimento, surgindo inclusive alternativas. Bagnoli comenta que há uma terceira via, chamada também de governança progressista, na qual constitui uma “alternativa aos efeitos negativos da globalização [...] uma alternativa ao modelo neoliberal e à socialdemocracia”. (BAGNOLI, 2010, p. 32), justificado pelos problemas de exclusão social advindos do capitalismo e o fracasso evidente do socialismo.

Giddens atribui à expressão “terceira via” a representação do desempenho social democrata para empreender periodicamente, ao longo do século passado, um repensar da política moderna.

O novo Estado democrático e a nação cosmopolita estão intimamente ligados a uma arena política muito mais ampla que já não pode ser tratada como meramente “externa”. A nação cosmopolita implica democracia cosmopolita, operando numa escala de globalização. Ora, normalmente essas questões são mantidas bastante separadas de discussões da política nacional e mesmo regional [...]. (GIDDENS, 1999, p. 150).

No que diz respeito à globalização econômica, percebe-se que os aspectos identificados giram em torno de uma economia moldada pelo sistema financeiro global, observando-se uma produção com flexibilidade e custos baixos; circulação das tecnologias de informação; mecanismos da economia nacional sem segurança na regulação; reclame do capitalismo baseado nos Estados Unidos da América e outros

países, ou seja, introduzem intercâmbio de várias facetas mundiais, sustentadas pela aquiescência neoliberal⁴.

Quanto às relações sociopolíticas, apesar da organização do sistema nacional moderno assentado em um sistema de classes, a escola capitalista transnacional funda-se no movimento da universalização, suplantando organizações nacionais diversificadas.

Nesse entendimento, Santos afirma:

A contração do poder de compra interno que resulta desta política deve ser suprida pela busca de mercados externos. A economia é dissociada, o conceito de consumidor substitui o de cidadão e o critério de inclusão deixa de ser direito para passar a ser solvência. [...] Em relação aos pobres devem adaptar-se medidas compensatórias que minorem, mas não eliminem a exclusão, já que esta é um efeito inevitável do desenvolvimento ausente do crescimento econômico e na competitividade a nível global. [...] A nova pobreza qualificada não resulta da falta de recursos humanos, mas tão só do desemprego, da destruição das economias de subsistência e da minimização dos custos salariais à escala mundial. (SANTOS, 2002, p. 25).

Foi no contexto da globalização, que se procedeu a disposição internacional atual do trabalho, associada à recente economia política determinando um modo inovador do sistema interestatal e, por conseguinte, mundial, à luz da compressão da autonomia política dos Estados, considerados periféricos e ao mesmo tempo acordos políticos interestatais mais comuns e intensos. Adveio um novo posicionamento do Estado-Nação em relação à sua habitual centralidade, aduzindo que o seu costume na imposição de regras nas searas política, econômica e social foi superado pelas práticas transnacionais e ideias globalizantes. Tornou-se visível a liga de transições no sistema de hierarquias, na configuração das instituições e nos conflitos sociais, sugerindo expansão nas alternativas de evolução.

No sistema mundial em transição apresentado, Santos explica o processo de globalização como sendo:

conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas, práticas interestatais, práticas

⁴ Neto faz uma crítica ao modelo neoliberal, afirmando que ele se estabeleceu no mundo causando um declínio das garantias já conquistadas pelo homem ao longo da história, promovendo descontentamentos, principalmente no Ocidente, e a vontade de reivindicar mais espaço em defesa da cidadania. O autor afirma que “o liberalismo formula suas proposições fundamentado no binômio liberdade contratual/igualdade jurídico-formal. Já no ideário neoliberal, o binômio fundamental é desigualdade/competição”. (NETO, 2010, p. 119). No neoliberalismo, a potência econômica sobrepõe os princípios éticos fundamentais, causando dissociação de conceitos como soberania, cidadania e Estado Democrático de Direito.

capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais. As desigualdades de poder no interior dessas relações (as trocas desiguais) afirma-se pelo modo como as entidades ou fenômenos dominantes se desvinculam dos seus âmbitos ou espaços e ritmos locais de origem, e correspondentemente, pelo modo como as entidades ou fenômenos dominados, depois de desintegrados e desestruturados, são revinculados aos seus âmbitos, espaços e ritmos locais de origem. (SANTOS, 2002, p. 85).

As práticas interestatais condizem com a função do Estado como partícipe da divisão internacional do trabalho no contexto mundial moderno inserido. As práticas capitalistas globais se referem àquelas dos agentes econômicos de atuação nesse sistema e as práticas sociais transnacionais são os fluxos de pessoas, culturas e de conhecimento, além do seu espaço local interno. Essas constelações se complementam entre si.

Paralelamente a este panorama, registrou-se a necessidade de protagonizar uma reestruturação dos programas de ajustamento das economias nacionais, em virtude da elevação dos índices de pobreza existentes. Na visão de Sen, é necessária a existência de esforços mútuos com o objetivo de identificar um modelo de globalização menos destrutivo para o emprego e o outro lado conservador da vida.

No contexto das disparidades econômicas, as respostas apropriadas têm de incluir esforços conjuntos para tornar a forma da globalização menos destrutiva para o emprego e o modo de vida tradicional e para ocasionar uma transição gradual. A fim de suavizar o processo de transição, é preciso que haja também oportunidades para um novo preparo profissional e a aquisição de novas qualificações (para as pessoas que, de outro modo, seriam alijadas do mercado de trabalho) juntamente com a provisão de redes de segurança social (na forma de seguridade social e outras disposições de apoio) para aqueles que têm seus interesses prejudicados – ao menos no curto prazo – pelas mudanças globalizantes. (SEN, 2010, p. 309).

Por sua vez, o cenário interposto pela globalização exigiu maior vigor do tecido social, fazendo despontar na humanidade a solidariedade como expressão imprescindível à subsistência e um vetor de orientação à responsabilização das pessoas pelo destino de suas realidades. Diante dessas peculiaridades, novos conceitos surgiram. Princípios como igualdade, respeito, solidariedade e o diálogo foram acolhidos em um novo patamar de abrangência, fortalecendo a cidadania substancialmente na sua plenitude, aspecto a ser discutido no tópico seguinte.

3.3 O desafio paradigmático da nova cidadania

Pode-se dizer que o fenômeno da globalização não está limitado às consequências do sistema capitalista, porém, se apresenta como um processo dinâmico em todas as searas da vida, rompendo e inovando conceitos, dando vazão à diversidade cultural e promovendo a participação do cidadão no contexto social. A ordem econômica neoliberal defende as normas mercantis e a concorrência liberal como pontos chave para a integração e reconhecimento da sociedade.

No entendimento de Morais, devemos perceber o fenômeno globalização “como não restrito às estratégias do capitalismo financeiro, mas, desde a perspectiva de que, não é um estado e sim um processo radicalmente incerto e ambivalente que se projeta por sobre os mais variados aspectos da vida” (MORAIS, 2010, p. 125), suprimindo a esfera econômica, política e social e desordenando as suas relações.

Nessa perspectiva, preleciona Morais (2010) que o Estado Democrático de Direito ultrapassa “a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito [...], impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade”. (MORAIS, 2010, p. 133).

Numa visão mais positivista, na terminologia do direito constitucional brasileiro, ao invés da palavra cidadania, que tem uma acepção mais restrita, emprega-se com o mesmo sentido o vocábulo nacionalidade. A matéria se acha regulada no artigo 12 da Constituição Federal de 1988, que define quem é brasileiro e conseqüentemente, em face das nossas leis, quem constitui o nosso povo.

Na visão de Bonavides (2000), o conceito clássico de cidadania está relacionado ao modelo de identidade que demonstra o vínculo nacional do indivíduo com o Estado, configurando-se numa relação jurídica subjetiva. O estado de cidadania é representado pelos direitos e deveres que tem a pessoa perante o Estado, em que este lhe confere capacidades e limites.

Por sua vez, os reflexos da globalização nas esferas política, econômica e social foram marcantes. O Estado sofreu mudanças significativas em relação às suas funções, principalmente em relação à capacidade de instituir legitimamente um sistema de proteção, promovendo políticas de garantias dos direitos sociais conquistados. “O novo modelo de Estado como gestor público, com o advento do perfil democrático, assume variáveis que abrangem [...], transformações que vem ocorrendo na contemporaneidade como o processo de globalização”. (REIS;

FONTANA, 2010, p. 45) e a grandeza do capitalismo. A dificuldade de operacionalização dos serviços inibiu o acesso e a ausência de políticas públicas de promoção ao atendimento das demandas essenciais.

Para Santos, a globalização redefine muitos conceitos:

no mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros. Os territórios tendem a uma compartimentação generalizada, onde se associam e se chocam o movimento geral da sociedade planetária e o movimento particular de cada fração, regional ou local, da sociedade nacional. Esses movimentos são paralelos a um processo de fragmentação que rouba às coletividades o comando do seu destino, enquanto os novos atores também não dispõem de instrumentos de regulação que interessem à sociedade em seu conjunto. (SANTOS, 2000, p. 39).

Da mesma forma, a globalização intensifica o debate acerca do modelo de Estado intervencionista, fortalecendo a ideia neoliberal de regresso ao Estado mínimo, aumentando a consciência de que a cidadania constitui elemento integrante dos Direitos Humanos, que a cada dia se reafirmam como essenciais ao bem-estar social. A atribuição das finalidades do Estado significa a sua justificação, destacando-se pelo seu papel de promover a integração da sociedade nacional, com a mutação das estruturas sociais e econômicas.

Em sua opinião, Vieira profere que a cidadania global assume um caráter constitutivo:

nessa perspectiva, o tempo coloca a deslocar o espaço como essência do significado atual de cidadania global, que assume então, uma dimensão normativa, guiada por convicções, crenças e valores e desligada de uma aplicabilidade imediata do mundo de hoje. A noção de cidadania global resgata a dimensão utópica de a capacidade humana ultrapassar a realidade atual, mas baseia-se também na convicção pragmática de que o que é considerado realista não é sustentável. A cidadania global repousa assim, na noção de sustentabilidade fundada na solidariedade, na diversidade, na democracia e nos direitos humanos, em escala planetária. (VIEIRA, 2001, p. 253).

Em Gorczewski e Martins (2011), o simples fato de se pertencer a uma comunidade nacional, imposta pelo Estado, significava o reconhecimento da cidadania, o que induzia a exclusão das minorias, prejudicando a disseminação da pluralidade cultural. “Contudo, uma característica marcante da sociedade moderna é sua rápida transformação de comunidades monoculturais, monoétnicas e

monorreligiosas para comunidades multiculturais, multiétnicas e multirreligiosas [...]. (GORCZEVSKI; MARTINS, 2011, p. 63), por conseguinte afetando sobretudo o conceito de cidadania.

Com isso, a cidadania deixa de ser uniforme e consagra a igualdade de direitos para cada membro da comunidade política, a partir da identificação das desigualdades e da diversidade cultural, estabelecendo a forma de pertencimento dos indivíduos.

Vislumbra-se o redimensionamento da cidadania enquanto preceito norteador do Estado Democrático de Direito, contemporizado pelos princípios da dignidade humana e solidariedade, núcleos dos Direitos Humanos Fundamentais e prerrogativas essenciais à democracia⁵. A doutrina majoritária do pensamento contemporâneo destaca a cidadania como núcleo do Estado Democrático de Direito, na medida em que possui uma função emancipatória colocada diante dessas transformações político-sócio-econômicas do mundo da vida e nas quais exigiram um maior envolvimento e participação deliberativa do sujeito.

No entendimento de Guerra:

o conceito contemporâneo de cidadania, que compreende a indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos, caminha em constante tensão para as ideias de liberdade, de justiça política, social e econômica, e igualdade de chances e de resultados, e de solidariedade, a que se vinculam. [...] De outro modo, pode-se afirmar que a condição cidadã forjada pela ordem contemporânea exige como mola propulsora, motivações viscerais das pessoas, por responsabilizar-se pelo destino da comunidade, a que elas pertencem, seja no nível micro ou macro. A liberdade, a igualdade, o respeito, a solidariedade e o diálogo necessitam passar pelo caminho da resignificação para que surja em conjunto uma noção da cidadania transmutada em atitudes cotidianas, assumindo “o destino humano em suas antinomias e plenitude”. (GUERRA, 2012, p. 18).

Paralelamente, a globalização apresenta-se como uma ameaça à dignidade da pessoa humana e a efetivação dos direitos sociais que consolidam a proteção cidadã, destarte, harmonizar os princípios desses direitos e da globalização econômica é fundamental para as transformações sociais necessárias e minimização dos conflitos mundiais.

⁵ [...] quando assume viés democrático, o Estado de Direito passa a objetivar a igualdade, agora não mais limitada à atuação Estatal, mas voltada à busca da reestruturação das relações sociais. O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, ultrapassando o aspecto material de concretização, mas, sobretudo, é fomentador da participação pública na ordem jurídica. As formas tradicionais de democracia têm se modificado em função do declínio da ideologia liberal e do republicanismo. Numa perspectiva tradicional de verificação do processo democrático, somente as bases mais conceituais de representação são percebidas. (REIS; FONTANA, 2010, p. 40).

Ocorre que é importante lembrar que a anticidadania caminha de forma concomitante ao dinamismo da democracia, sinalizando pontos negativos disseminados na sociedade contemporânea como, a irresponsabilidade pelos problemas do outro, gerando uma falta de vínculo que enfraquece a cidadania e causa um retrocesso na humanidade; a solidariedade e a moral como virtudes escassas nas próprias instituições de merecimento, dificultando a credibilidade nas políticas públicas inclusivas e projetos de efetivação dos direitos sociais, entre outros.

Um ambiente que congrega homens e entidades desarticuladas, desprovidas do agir ético, promove a distância dos grupos marginalizados e necessitados da atenção humana, ocasionando um desencontro da comunidade com a participação no projeto da paz e justiça social:

reconhecer a diversidade encontrada em diferentes culturas é muito importante no mundo contemporâneo. Nossa compreensão da presença da diversidade tende a ser um tanto prejudicada por um constante bombardeio de generalizações excessivamente simplificadas sobre a “civilização ocidental”, os “valores asiáticos”, as “culturas africanas”, etc. Muitas dessas interpretações da história e da civilização não só são intelectualmente superficiais, como também agravam as tendências divisoras do mundo em que vivemos. (SEN, 2010, p. 316).

Nesse processo, o movimento do multiculturalismo é conferido como inseparável da democracia, pois é pertinente a consolidação do sistema democrático, enquanto elemento dinâmico e importante para o desenvolvimento, cuja atribuição maior está na produção de princípios e no “seu papel construtivo na criação de valores e normas. Nenhuma avaliação de forma de governo democrática pode ser completa sem considerar cada uma dessas virtudes” (SEN, 2010, p. 208). Para o autor, a democracia está condicionada por prioridades e pelo uso que fazemos das informações e oportunidades disponíveis.

Debates públicos provocados pelas liberdades políticas e civis também observam um papel de destaque na construção de valores, principalmente na identificação das necessidades e no cultivo ao seu bom funcionamento. Os Estados democráticos modernos reconhecem os direitos fundamentais individuais e o das minorias, preservando o multiculturalismo e as desigualdades sociais, portanto, é natural que diante da globalização, na sociedade coexistam várias culturas que suplantaram fronteiras.

A cidadania nos dias atuais está intrinsecamente ligado à inclusão social:

atualmente, o grande desafio da cidadania é a superação da exclusão e a tentativa de integrar como cidadãos os indivíduos que provêm de outro horizonte cultural. Paradoxalmente neste tema se avança de forma inversa que nos processos anteriores: os residentes estrangeiros recebem primeiro a cidadania social e, depois, devem lutar para alcançar a cidadania individual e política. Quer dizer, primeiro recebem os direitos econômicos e sociais como a educação e a saúde, e somente mais tarde alguns setores começam a receber parcialmente direitos políticos, em nível local ou regional. No horizonte da cidadania se desenha essa perspectiva a todos, tarefa para a qual a educação será um instrumento básico, porque a cidadania não é somente um status, mas uma forma de entender o convívio e a organização social, com seus valores e princípios e seus procedimentos (GORCZEVSKI; MARTINS, 2011, p. 76).

Nesse sentido, pode-se dizer que a construção da cidadania está vinculada ao fortalecimento da democracia representativa, visto que “ante os novos desafios do mundo contemporâneo, passa por dificuldades, abrindo caminho para a democracia participativa”. (GORCZEVSKI; MARTINS, 2011, p. 76). A cidadania também está relacionada com a participação, no momento em que não mais admite o cidadão passivo. O ordenamento jurídico contemporâneo dispõe de mecanismos direcionados à definição de um processo democrático capaz de proporcionar instrumentos de efetivação da equidade e justiça social, tornando o atendimento às expectativas dos menos favorecidos de fundamental importância. Afirma Reis e Fontana que: “para que haja uma interlocução comunicativa entre Estado e sociedade, o cidadão ativo coloca-se como sujeito de direito e participa diretamente no processo de deliberação sobre as demandas sociais”. (REIS; FONTANA, 2010, p. 47).

Frente ao exposto, a globalização pode se tornar um anúncio de complexidade e empecilhos ao processo, inclusive com a possibilidade de interferir na soberania e competências constitucionais, com possibilidades circunstanciais de fazer surgir práticas antidemocráticas que ameaçam a cidadania. O ordenamento jurídico contemporâneo dispõe de mecanismos direcionados à definição de um processo democrático capaz de proporcionar instrumentos de efetivação da equidade e justiça social, tornando o atendimento às expectativas dos menos favorecidos de fundamental importância.

A consolidação da cidadania representa um dos fundamentos da RFB, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, imprescindível à efetivação do princípio da igualdade social. O mundo manifesta uma expansão do capitalismo com novas propostas para a civilização, traçadas em níveis sociais, políticos e econômicos,

ameaçando valores tradicionais, determinando desigualdades sociais, estabelecendo uma diversidade de percepções e relações, provocando mudanças substanciais na configuração dos direitos fundamentais. Nesse diapasão, justifica-se a necessidade premente da reformulação conceitual da noção de cidadania, engendrada em um novo quadro de correlação com o comprometimento com as causas sociais e o desenvolvimento humano.

3.4 Desenvolvimento humano, renda e as desigualdades sociais

3.4.1 A perspectiva da liberdade na concepção de Amartya Sen

Estabelecidos em tópico anterior alguns parâmetros sobre a conceituação do desenvolvimento humano, torna-se relevante uma abordagem acerca do entendimento de Sen (2010) sobre o tema em questão com seus aspectos correlatos. Para o autor, falar em desenvolvimento é falar em melhoria da qualidade de vida e das liberdades que desfrutamos. É essa concepção que nos faz seres sociais mais plenos, capazes de influenciar o mundo, que proporciona segurança econômica, faz funcionar a democracia e efetua os direitos políticos, erradicando de maneira generalizada os malefícios do mundo.

Na contextualização sobre os direitos humanos, percebe-se que eles conduzem ao entendimento de melhoria de qualidade de vida e habilidades produtivas das pessoas, inovando os ditames do pensamento sobre crescimento econômico. O discernimento dos gastos e aplicações coloca o desenvolvimento humano a mercê da viabilização do que é ou não produtivo e importante, mas continua com o seu objetivo real, qual seja, o de atender as demandas financeiras e consumistas. O direito ao desenvolvimento reflete “as potencialidades construtivas e destrutivas do desenvolvimento humano”. (GORCZEVSKI, 2009, p. 138).

De fato, considerar as questões econômicas importantes para o crescimento econômico, é doutrinário, mas não pacífico. De outro modo, a discussão gira em torno de que o mercado deve aquilatar outras medidas a exemplo das liberdades sociais e políticas, alcançando a qualidade de vida das pessoas, que de forma diversificada, vivenciam privações de liberdades múltiplas que interferem na sua sobrevivência.

Sen (2010) explica que, entre países arrasados por catástrofes devastadoras incluindo a fome, situações extremas de vulnerabilidade, serviços públicos deficitários

e àqueles qualificados como ricos, a longevidade de determinados grupos não é vista como sendo mais elevada do que em economias de terceiro mundo.

Outra extensão do desenvolvimento econômico esboçada no estudo de Sen (2010) é a segurança econômica, pautada nos direitos e liberdades democráticas, que podem evitar as contingências de fome e desastres coletivos gerais. Por outro lado, há governantes que agem de forma arbitrária, outros democraticamente solidários e responsáveis; liberdades civis e políticas são negadas a milhões de pessoas constantemente em muitos países do mundo, constituindo verdadeiras privações⁶. Para o autor, o desenvolvimento traduz a necessidade de remover a origem das hipóteses que suprimem liberdades como pobreza, carência de oportunidades econômicas, assistência social e interferência excessiva dos Estados repressivos.

Não obstante, este processo de associação a uma profunda concentração de renda, contribuiu para o estancamento do crescimento através da circunscrição do mercado interno. “O Produto Interno Bruto (PIB)⁷ e a Renda são categorias utilizadas por vezes como medidas da capacidade produtiva de uma nação, e por extensão, como indicadores da riqueza e do bem-estar de sua população”. (PAIVA; CUNHA, 2008, p. 80).

A capacidade dos indivíduos de mobilizarem seus recursos produtivos em geral e sua capacidade de trabalho em particular com vistas à sua reprodução econômica autônoma é uma medida de bem-estar que comporta muitas vantagens com relação às demais. [...] “a taxa de crescimento não nos informa quem se beneficia do mesmo. De 1968 a 1973 – os anos do “Milagre” – o Brasil apresentou taxas extraordinariamente elevadas de crescimento do PIB”. (PAIVA; CUNHA, 2008, p. 83). Não se pode caracterizar, portanto, dados estatísticos como um desenvolvimento humano real.

As liberdades promovem a segurança econômica (liberdades políticas), facilitam a participação econômica (oportunidades sociais), geram riqueza pessoal e recursos públicos (dispositivos econômicos), enfim, se complementam para se tornarem meios

⁶ Abordado em Sen (2010, p. 302), o *United Nations Development Programme* (UNDP) publica dados sobre a natureza de determinadas privações em vários lugares do mundo, ponderando medidas como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH), que podem aferir a pobreza e renda. Apresenta anualmente o *Human Development Reports*, classificado como relatórios ricos de informações apresentando concentração nos indicadores agregados como IDH e IPH.

⁷ O PIB é um indicador que mostra a tendência do desempenho da economia no curto prazo. O estudo é calculado com base nos resultados dos setores Agropecuária, Indústria e Serviços, e detalhados por suas atividades econômicas. (IPECE, 2016, <http://www.ipece.ce.gov.br>).

e fins do desenvolvimento. A falta dessas liberdades (políticas e civis) constitui violação à liberdade de participar da vida da sociedade. Na mesma proporção, a ampliação dessas liberdades que uma pessoa goza, das quais se confrontam com o crescimento da economia, o avanço da tecnologia e todos os aspectos inseridos no contexto do mundo moderno são fundamentais para o avanço do desenvolvimento.

Sen argumenta que a conexão entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito mais além:

o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2010, p. 18).

No momento em que o engrandecimento do homem é avaliado pela privação da sua liberdade, presume-se que é com a eliminação dessa privação que ocorre a evolução, ou seja, o desenvolvimento como liberdade, considerando essencialmente as liberdades de participação e expressão. Os aspectos das liberdades política e civil básicas são relevantes na compreensão do desenvolvimento “agregadas a outras características do desenvolvimento como o crescimento do Produto Nacional Bruto e a promoção da industrialização. Essas liberdades são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento”. (SEN, 2010, p. 56).

Nessa esteira, Anjos Filho (2013) elucida que Sen (2010) comenta a existência de uma abordagem constitutiva e instrumental à expansão das liberdades. Na constitutiva, as liberdades substantivas são elementares, como por exemplo, condições de evitar a fome; e liberdades associadas, como a participação política, todas agregando o desenvolvimento. Na instrumental, as liberdades de liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, transparência e segurança promotora, promovem as liberdades humanas e conseqüentemente o desenvolvimento.

Pode-se dizer que alguns dos maiores empecilhos quando se estuda o desenvolvimento humano é sua mensuração, pois a sua abordagem é bastante prolixa inviabilizando uma delimitação com objetividade. Ademais, fora descartada o vínculo

absoluto entre crescimento e desenvolvimento, desabonando índices como PIB, pela sua insuficiência.

Diante da reconhecida insuficiência do PIB, considerado “tudo quanto for produzido em bens finais em um país, no período de um ano” (ARAÚJO, 2013, p. 12), como referência variável para analisar o nível de bem-estar social de países e regiões, desenvolveu-se o conceito de desenvolvimento humano, que é um processo dinâmico e permanente de ampliação das oportunidades dos indivíduos para a conquista de níveis crescentes de bem-estar, entendimento estabelecido pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento – PNUD⁸.

Quando, por exemplo, se afere a renda dos habitantes de um município, torna-se inoperante o uso do PIB per capita, considerando que nem tudo produzido é fruto da população residente. A alternativa adotada é o cálculo da renda municipal per capita.

Nessa perspectiva, elege-se a renda, como um dos componentes essenciais desse estudo e dado integrante definidor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), idealizado pelo Economista paquistanês Mahbub UI Haq, com a colaboração do Economista Amartya Sen, cujos três elementos usados na sua aferição são: a) o PIB per capita corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país; b) a saúde, com base na expectativa de vida ao nascer e c) a educação, a partir das taxas de analfabetismo e de matrícula em cada nível de ensino.

Ressalte-se a existência de outras particularidades, além das estabelecidas, na composição da análise do desenvolvimento humano, como por exemplo, a participação política. “Essa tem sido inclusive uma das principais críticas feitas no IDH, justificada pela dificuldade e de mensuração”. (ANJOS FILHO, 2013, p. 60). O autor registra também que os países com IDH baixo perdem um terço do IDH devido à desigualdade, e os países com IDH muito elevado perdem 11%. Em nível mundial, as últimas décadas apontam reduções muito mais acentuadas da desigualdade na saúde e na educação do que no rendimento.

Esse panorama deve-se às medidas trabalhadas – a esperança de vida e a média de anos de escolaridade, das quais apresentam limiares superiores para os

⁸ O Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento – PNUD tem o propósito de desenvolver projetos de combate à pobreza e a desigualdade, se preocupando com o fortalecimento da governança democrática, o crescimento econômico e o desenvolvimento humano e sustentável, com ênfase na redução de desigualdades sociais, situações de vulnerabilidade e elaboração de políticas públicas. (PNUD, 2017, <http://www.br.undp.org>).

quais a totalidade dos países acaba por concentrar. Entretanto, no caso do rendimento, não existe limiar superior. A grande maioria das pesquisas relata que a desigualdade de rendimento geral é elevada, embora não exista consenso quanto às tendências recentes.

As Nações Unidas, através do Relatório do PNUD, explanam a partir do ano de 1990, o IDH, instrumento importante de medição do bem-estar de uma população, cujo fim primordial foi estabelecer uma contraposição à utilização do PIB como parâmetro de projeção econômica do desenvolvimento, apesar da falta de exatidão possível e das críticas veementes. O Relatório do PNUD do ano 2014 expressa com clareza as dimensões essenciais para a avaliação do IDH:

1) Vida longa e saudável (longevidade). Ter uma vida longa e saudável é fundamental para a vida plena. A promoção do desenvolvimento humano requer que sejam ampliadas as oportunidades que as pessoas têm de evitar a morte prematura, e que seja garantido a elas um ambiente saudável, com acesso à saúde de qualidade, [...]. Na saúde, a variável é a esperança de vida ao nascer. 2) Acesso ao conhecimento (educação) – [...] A educação é fundamental para expandir as habilidades das pessoas [...] constrói confiança, confere dignidade e amplia os horizontes e as perspectivas de vida. 3) Na renda, a variável é a Renda Nacional Bruta per capita. Padrão de vida (renda) A renda é essencial para acessarmos necessidades básicas como água, comida e abrigo, mas também para podermos transcender essas necessidades rumo a uma vida de escolhas genuínas e exercício de liberdades. [...] e sua ausência pode limitar as oportunidades de vida. (PNUD, 2014, p. 11).

Dessa forma, o referido índice foi construído como um parâmetro que dimensionava simultaneamente os aspectos sociais e econômicos, e cuja formulação padronizada permitiria avaliar comparativamente a situação entre países e regiões. Pretendia-se criar um índice numérico que chamasse atenção sobre a insuficiência do conceito de bem-estar social fundado na dimensão econômica para, com isso, introduzir a concepção de bem-estar social como foco do desenvolvimento humano e, não, do crescimento econômico. Daí nasce o índice com a sugestiva denominação IDH, através do qual seria difundida a ideia sobre a dependência do bem-estar da sociedade ao desenvolvimento humano.

Referindo-se à renda, é justo observar que para além do nível de rendimento, o modo da sua utilização é de extrema relevância. Numa reflexão, a sociedade tem a opção de investir em armas de guerra ou em ações educacionais, ela escolhe; ou seja, a riqueza não se esgota no que mais importante, e sim no que se torna necessário para transformá-la em desenvolvimento humano. O desenvolvimento

humano tem aspectos que devem ser equilibrados como a formação das capacidades humanas, a melhoria da saúde, do conhecimento, o uso das capacidades adquiridas. A renda é oportunidade necessária e importante para a pessoa.

O Atlas de Desenvolvimento Humano estabelece:

A renda média indica a capacidade de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes do município. Entretanto, a grande limitação desse indicador é não considerar a desigualdade de renda entre eles. Assim, um município pode apresentar uma elevada renda per capita, mas ao mesmo tempo, ter uma grande parcela da sua população vivendo na pobreza. (PNUD, 2013, p. 39).

As privações de renda e das capacidades são intrinsecamente relacionadas, o que denota que o papel da renda e da riqueza, juntamente com outras variáveis é determinante para a construção de políticas públicas de qualidade de vida. O dinheiro tornou-se uma ferramenta imprescindível à expansão das escolhas, essencialmente no que se refere às pessoas em situação de miserabilidade. Por outro lado, o rendimento médio revela um modelo de controle dos recursos destinados à sociedade, significando, assim, de grande valia e interesse público.

Apesar de grande relevância a compreensão do quadro do baixo nível de renda, a outra linha a ser verificada é que esta tem uma relação intrínseca com o reconhecimento das capacidades humanas, uma vez que constitui meio de obtê-las e viver de forma mais produtiva, com possibilidades de aumentar o poder de auferir maior renda. É real a correlação estabelecida entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, porém, a redução da pobreza da renda não pode justificar com exclusividade a elaboração de políticas públicas de combate à pobreza.

a privação de capacidades individuais pode estar relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: (1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e subnutrição; e (2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas. Essas relações têm de ser plenamente compreendidas. Mas também, há outras influências sobre as capacidades básicas e liberdades efetivas que os indivíduos desfrutam, e existem boas razões para estudar a natureza e o alcance dessas inter-relações. (SEN, 2010, p. 35).

Ao encontro disso, o alargamento das capacidades humanas amolda-se em reflexões basilares e tendem a caminhar de forma concomitante com a expansão das produtividades e no alcance da renda. “Essa conexão estabelece um importante

encadeamento mediante um aumento da capacidade; ajuda direta e indiretamente a vida humana a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes”. (SEN, 2010, p. 126).

Assim, observa-se que o cuidado deve ser redobrado ao perceber a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda, justificando investimentos públicos sob o argumento de que constituem meios ideais a redução da pobreza e renda, confundindo fins com os meios.

Por oportuno, é necessária a compreensão da natureza e das características da pobreza em função das desigualdades para a resolução de problemas sociais graves e do acesso às possibilidades propulsão ao desenvolvimento.

3.5 Renda e desigualdades sociais como óbices ao desenvolvimento

Seguindo essa mesma linha, entende-se que é assegurado a todos o direito de uma vida plena conforme seus princípios e valores. Ninguém deve ser censurado por ter nascido em um país miserável ou subdesenvolvido sob todos os aspectos, diante da desigualdade que pode impedir ou reduzir significativamente o desenvolvimento humano⁹, ao mesmo tempo em que o acesso desigual à riqueza retira a capacidade das pessoas de concorrer no mercado, destacando a equidade como um elemento integrador do desenvolvimento humano.

A questão da renda analisada na perspectiva das desigualdades sociais constitui um ponto interessante no pensamento de Sen. O autor comenta que “a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades. Ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda da pessoa é elevada [...]”. (SEN, 2010, p. 122). Em um país considerado de riqueza abundante, é indispensável uma renda substancial para se conquistar mais produtos estimados como suficientes para manter o mesmo funcionamento social.

⁹ A abordagem do desenvolvimento humano é suficientemente flexível para ter em conta as perspectivas futuras da vida humana no planeta, incluindo as perspectivas das características do mundo que valorizamos, estejam elas relacionadas com a nossa prosperidade ou não (por exemplo, podemos estar empenhados na sobrevivência de espécies animais ameaçados de uma forma que transcenda o nosso próprio bem-estar). Seria um grande erro amontoar cada vez mais considerações num só número como o IDH, mas a abordagem do desenvolvimento humano é suficientemente sofisticada para incluir novas preocupações e considerações de perspectivas futuras (incluindo previsões de níveis futuros do IDH) sem tentativas confusas de injetar mais e mais numa só medida agregada. (PNUD, 2010, p. 7).

O rendimento tem muitas falhas como medida sumária do desenvolvimento, sendo esta uma mensagem central dos RDHs dos últimos 20 anos. Entre as suas falhas estão a sua negligência em relação à desigualdade na sua distribuição e a insustentabilidade dos actuais níveis de produção. No entanto, o dinheiro é um importante meio de expansão da escolha, em particular, no que concerne as escolhas das pessoas pobres, e o rendimento médio representa o controlo geral dos recursos de uma sociedade. A evolução do rendimento é, por isso, de grande interesse. (PNUD, 2010, p. 58).

Dados do Relatório PNUD (2010, www.br.undp.org) demonstram que a atuação em função do crescimento dos países essencialmente desenvolvidos, foi positivo no decorrer da história. Outros, particularmente em desenvolvimento, evidenciaram em fases de crise global, um forte crescimento. Entretanto, a distância entre desenvolvidos e em desenvolvimento, no período de vinte anos, continuou a crescer. Questiona-se se àqueles em desenvolvimento conseguirão crescer relativamente e proporcionalmente.

Não é apenas de aumentos globais, mas também de disparidades crescentes e uma divisão persistente entre países desenvolvidos e o resto do mundo. Desde 1970, 155 países, onde habitam 95% da população mundial, registaram aumentos no rendimento per capita em concreto (figura 2.10). A média anual hoje em dia é 10 760 USD, quase 1,5 vezes o seu nível há 20 anos e o dobro de há 40 anos. Em todas regiões, as pessoas assistiram a consideráveis aumentos no rendimento médio, apesar da variação nos padrões. Além disso, a variedade, quantidade e qualidade de bens e serviços ao dispor das pessoas nos dias de hoje não tem precedentes. (PNUD, 2010, p. 58).

Constata-se também, que a distância entre o país mais rico e o país mais pobre aumentou consideravelmente e que embora aconteça um grande progresso material nos países desenvolvidos, o rendimento médio real das pessoas decresce.

Segundo Paugam (1996) citado por Estivill (2003, p. 31), as noções de pobreza e exclusão conjugam-se na relatividade, porque os que vivem, tanto uma situação como a outra, são designados dessa forma em função das representações e normas que definem o bem-estar material e o grau de relegação que está em vigor em cada sociedade numa determinada época. São palavras complementares, que implicam o uso rigoroso para não confundi-las ou descaracterizá-las.

Destaca-se por oportuno, que as condições permissivas de um enfoque do desenvolvimento evidenciaram-se nas últimas décadas, essencialmente em função de resultados de acontecimentos difíceis enfrentados por diversos países ao longo da

história. “Essas questões relacionam-se estreitamente à necessidade de equilibrar o papel do governo – e de outras instituições políticas e sociais – com o funcionamento dos mercados”. (SEN, 2010, p. 170), que quando combinados extensivamente com o desenvolvimento de oportunidades sociais, deve ser visto como parte de uma abordagem ainda mais ampla que também enfatiza liberdades de outros tipos (direitos democráticos, fatores de segurança, oportunidades de cooperação etc.

Considera-se a privação de capacidades como mais importante enquanto critério de desvantagem do que o baixo nível de renda, visto que a renda depende de fatores econômicos, políticos e sociais, ou seja, é apenas instrumentalmente relevante. Analisar a pobreza com dados estatísticos corre o risco de anular capacidades básicas.

O problema da desigualdade realmente se magnifica quando a atenção é desviada da desigualdade de renda para a desigualdade na descrição de liberdades substantivas e capacidades. Isso ocorre principalmente devido à possibilidade de algum “acoplamento” de desigualdade de renda de um lado, e vantagens desiguais na conversão de renda em capacidades, de outro. Este último aspecto tende a intensificar o problema da desigualdade já refletido na desigualdade de renda. Os próprios fatores que podem impossibilitar uma pessoa de encontrar um bom emprego e ter uma boa renda, como a incapacidade pode deixá-la em desvantagem na obtenção de uma boa qualidade de vida até mesmo com um bom emprego ou uma boa renda. Essa relação entre potencial para auferir renda e potencial para usar a renda é um conhecido fenômeno empírico nos estudos sobre a pobreza. (SEN, 2010, p. 160).

Esta verdade torna-se mais destacada quando se fala em desigualdade na saúde e na educação, contrapondo-se à desigualdade de rendimento, já que os reflexos são mais enfáticos nos países com dados de elevado IDH.

Por sua vez, ao tratar das desigualdades em função da pobreza de rendimentos, Bauman (2010) questiona o Estado de bem estar social na era da globalização, desafiando a incapacidade da regulamentação de um Estado ausente, cujo comportamento institucional é similar a mera reprodução de uma hierarquia social e de classes, “o que hoje se chama de Estado de Bem Estar é apenas uma gerigonça para combater os resíduos de indivíduos sem capacidade de garantir sua própria sobrevivência por falta de recursos adequados”. (BAUMAN, 2010, p. 53). O Estado moderno direciona as suas políticas baseadas nos interesses econômicos, mas nem sempre à luz das transformações sociais pertinentes, contraditando o Estado social,

cuja ideia principal era a construção da liberdade e da segurança promovidos de forma igualitária e com o objetivo de uma vida digna.

O propósito primário, definidor, da preocupação do Estado com a pobreza, não está mais em manter os pobres em boa forma, mas em policiar os pobres, mantendo-os afastados das ações maléficas e dos problemas, controlados, vigiados, disciplinados. As agências para se lidar com os pobres e desocupados não são uma continuação do "Estado social", salvo pelo nome, elas são em tudo os últimos vestígios do panóptico, de Jeremy Bentham, ou uma versão atualizada dos abrigos para pobres que precederam o advento do Estado de bem-estar. Essas instituições são muito mais veículos de exclusão que de inclusão; são ferramentas para manter os pobres (isto é, os consumidores falhos numa sociedade de consumidores) fora, e não dentro. (BAUMAN, 2010, p. 52).

Sobretudo o capitalismo assoberbado, atropela o desenvolvimento humano, na medida em que não proporciona condições de qualidade de vida aos indivíduos, rebaixando o bem-estar a uma cultura dos direitos do cidadão para uma cultura da caridade e fazendo com que milhões de seres humanos convivam com a miséria injustamente.

A promoção de modelos anticomunitários colocam os indivíduos em concorrência uns com os outros, quando na verdade, a ideia da construção do princípio do Estado social, era exatamente a união dos seus integrantes numa perspectiva de proteção social, "os direitos sociais, são por assim dizer, uma manifestação tangível, "empiricamente determinada", dessa totalidade, ligando-se essa noção abstrata à realidade do dia-a-dia [...]". (BAUMAN, 2010, p. 58).

Seguindo essa linha de compreensão, o Relatório do PNUD 2013, realizou um exame em 132 países desenvolvidos e em desenvolvimento, e constatou a relação inversa entre desigualdade e desenvolvimento humano, fortalecendo estudos já efetuados. Em relação às desigualdades no desenvolvimento humano, o relatório expressa:

as consequências da desigualdade no desenvolvimento humano podem ser aferidas pelo Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que estuda o nível médio do desenvolvimento humano e a sua distribuição pelas dimensões da esperança de vida, nível de escolaridade e controle sobre os recursos. Onde não existe desigualdade, o IDHAD é igual ao IDH. Uma diferença entre ambos revela a existência de desigualdade: quanto maior é a diferença, maior é a desigualdade. Com base nos cálculos do IDHAD relativos a 132 países, em 2012, no total, praticamente um quarto do valor do IDH, ou seja 23%, é perdido devido à desigualdade (ver tabela estatística 3). Os países mais penalizados são os que apresentam um IDH baixo, pois tendem a registrar maior desigualdade num maior número de dimensões. (PNUD, 2013, p. 30).

Ainda de acordo com o Relatório mencionado, um dos estudos integra a distribuição de rendimento de 138 países no período 1970-2000, e considera que embora o rendimento médio per capita tenha aumentado, o mesmo não se passa com a desigualdade. Há estudos que não revelam mudanças. O IDHAD em cerca de “66 países no período de 1990-2005 mostram que a desigualdade geral diminuiu de forma marginal devido ao fato de a redução da desigualdade na saúde e na educação sido ter contrabalançada por aumentos na desigualdade de rendimentos” (PNUD, 2013, p. 31). Percebe-se uma desigualdade crescente de rendimentos, bem como o decréscimo das desigualdades na educação e saúde. “A América Latina tem assistido, desde 2000, a uma redução da desigualdade de rendimento, contudo, continua a manter a maior desigualdade em termos de distribuição de todas as regiões” (PNUD, 2013, p. 31).

Importante ratificar que a desigualdade provoca incertezas e inconsistências no meio social, atrapalhando conseqüentemente o desenvolvimento das pessoas como seres humanos, e quando acontece intensa e continuamente, a sociedade parece inerte em relação às suas reivindicações mais elementares. Destarte, o crescimento da desigualdade em relação ao rendimento traduz até certo ponto, uma lacuna dos sistemas financeiros, que deverá ser contrabalançada com a proteção social.

Evidencia-se que o maior objetivo do desenvolvimento humano é o bem-estar da coletividade e somente o crescimento econômico não constitui meio para atingir esse objetivo. Assim como os Direitos Humanos, o desenvolvimento humano abrange direitos econômicos, sociais e culturais, liberdades civis e políticas e deve envolver o uso que as pessoas fazem das capacidades adquiridas para o trabalho.

Para o Relatório do PNUD (2010, p. 20), a existência da desigualdade em cada elemento que integra o cálculo do IDH (saúde, educação e renda) cumpre um determinado objetivo. “Este relatório introduz o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), uma medida do nível de desenvolvimento humano das pessoas numa sociedade que leva em conta a desigualdade”. (PNUD, 2010, p. 20).

Frente às condições de igualdade perfeita, o IDH e o IDHAD são iguais. No momento que existe desigualdade na distribuição da saúde, educação e renda, o IDH de uma pessoa média será inferior ao IDH agregado; quanto menor o IDHAD, maior

a desigualdade. O PNUD 2010 demonstra, dentre os 139 países, quando aplicado esta medida que:

1) A perda média no IDH devido à desigualdade é de cerca de 24% – ou seja, ajustado à desigualdade, o IDH global de 0,68 em 2010 cairia para 0,52, o que representa uma queda na categoria do IDH de elevado para médio. As perdas vão dos 6% (República Checa) aos 45% (Moçambique), [...] 2) Os países com menor desenvolvimento humano tendem a ter maior desigualdade em mais dimensões – e, por conseguinte, maiores perdas no desenvolvimento humano. As pessoas na Namíbia perderam 44%, na República Centro-Africana perderam 42% e no Haiti perderam 41% devido à desigualdade multidimensional. 3) As pessoas da África Subsariana sofrem as maiores perdas do IDH devido à desigualdade substancial em todas as três dimensões. Noutras regiões, as perdas são mais diretamente atribuíveis a desigualdade numa única dimensão – [...]. (PNUD, 2010, p. 22).

Portanto, os dados indicam uma determinada realidade e demonstram o dinamismo da equidade, que consiste em entender que o bem-estar se relaciona com a concretização de projetos de vida, colocados aquém do dinheiro. As pessoas são consideradas núcleo do desenvolvimento humano e agentes ativos desse processo, fazendo com que as desigualdades sejam consideradas um retrocesso, pois refletem o desequilíbrio de oportunidades. Por outro lado, reduzem o acesso aos serviços públicos, causam instabilidade política, favorecem a maximização dos lucros, aumentam a pobreza e desfiguram a afetação dos recursos, desolando a economia. Enfim, provocam injustiças, principalmente para as classes em situação de vulnerabilidade.

A manifestação do desenvolvimento é relevante tanto para o país pobre economicamente, como para os de renda elevada. Esse último pode ser considerado pobre circunstancialmente, ao apresentar níveis de desemprego elevado, uma vez que acarreta prejuízos econômicos.

Assim, quando se diz que o desenvolvimento é uma expansão das liberdades das pessoas e das suas possibilidades econômicas, a renda passa a ser instrumento facilitador de redução das desigualdades, pois contribui para a remoção da pobreza, do analfabetismo, da fome, entre outros; proporcionando uma melhoria na qualidade de vida das pessoas.

É nesse conjunto de ações integralizadas que as aplicabilidades de políticas de emprego e renda constituem instrumento importante para o desenvolvimento humano, redução das desigualdades e minimização da exclusão social. Posto isso, entende-se

que a renda é um fator que pode impulsionar mecanismos que conduzem à minimização da exclusão social e construção da cidadania.

3.6 A renda como fator de inclusão social na consolidação da cidadania

3.6.1 Renda, inclusão social e cidadania

O desenvolvimento humano integra parâmetros democráticos de inclusão social. A própria configuração dos elementos trabalhados na construção do IDH, traduz esse pensamento, dentre eles a renda, considerada um instrumento de incentivo às capacidades humanas.

No entendimento de Sen (2010), é fundamental a compreensão da conexão entre riqueza e capacidade de ter uma vida digna, a partir da ideia de que não constituem elementos fins em si mesmos, porém um meio de se obter boas condições de vida. O aumento da renda tanto pode ser visto como meio ou como resultado do desenvolvimento das capacidades das pessoas, enquanto que renda baixa pode estar vinculada às privações das capacidades das pessoas. O autor aborda um rol exemplificativo de fontes de variação na relação entre renda e bem-estar:

1) Heterogeneidades pessoais: as pessoas apresentam características físicas díspares relacionadas às incapacidades, doenças, idade ou sexo, e isso faz com que suas incapacidades difiram; 2) Diversidades ambientais: variação nas condições ambientais podem influenciar o que uma pessoa obtém de determinado nível de renda; 3) Variações no clima social: a conversão de rendas e recursos pessoais em qualidade de vida é influenciada também pelas condições sociais, incluindo os serviços de saúde, educação, etc.; 4) Diferenças de perspectivas relativas: as necessidades de mercadorias associadas a padrões de comportamento estabelecidos podem variar entre comunidades; 5) Distribuição na família: as rendas auferidas por um ou mais membros de uma família são compartilhadas por todos. (SEN, 2010, p. 99).

Seguindo este eixo, não se pode dissociar a renda do crescimento humano na perspectiva da formação cidadã e inclusão social. A riqueza do conceito de desenvolvimento humano se relaciona às capacidades, que por sua vez se relacionam às oportunidades das pessoas, as liberdades e à justiça. As mudanças socioeconômicas e políticas têm estimulado a discussão acerca das questões que envolvem a cidadania e suas vertentes. Entre outros, os direitos sociais se relacionam à contemplação dos direitos ao trabalho e ao salário justo.

Como já assinalado, o advento das democracias modernas, ocorreu a evolução do status da expressão cidadania, congregando os direitos civis, políticos e sociais. Vieira ao conjugar a cidadania, prioriza a relação entre Estado e cidadão:

os direitos e obrigações de cidadania existem, portanto, quando o Estado valida as normas de cidadania e adota medida para implementá-las. Nessa visão, os processos de cidadania – lutas por poder entre grupos e classes – não são necessariamente direitos de cidadania, mas constituem variáveis independentes para sua formação. Em outras palavras, tais processos seriam partes constitutivas da teoria, mas não do conceito definidor de cidadania. [...] A cidadania concerne, desse modo, à relação entre Estado e cidadão, especialmente no tocante a direitos e obrigações. (VIEIRA, 2001, p. 36).

O que vem se discutindo é que na democracia contemporânea, não se pode mais negar o direito à plena cidadania, eliminando qualquer possibilidade de racismo ou exclusão social, como por exemplo, as graves desigualdades sociais pela escassez de renda, pela ausência de emprego. A construção da cidadania é diretamente proporcional à participação nas decisões políticas e as prerrogativas que o indivíduo tem dentro de um estado democrático, visto que sem a participação política do indivíduo nos assuntos de interesse público, não se pode constatar o processo democrático.

É válido enfatizar que dos termos exclusão/inclusão originam-se percepções diversas, que não devem ser explicados apenas por interesses econômicos, pois são visualizados por diferentes aspectos de legitimação. A exclusão é preceito que envolve o homem em todas as suas relações contextualizadas em uma determinada conjuntura.

Verifica-se que no discurso contemporâneo, a noção de exclusão social constitui tema em franca discussão, visto que é fenômeno que abrange países pobres e ricos. O seu conceito toma vários enfoques, ora pelas limitações decorrentes das mutações da realidade do trabalho, ora por situações decorrentes de modelos econômicos que geram desigualdades, tornando-se incompatível com a democratização da sociedade. O processo de exclusão envolve a incapacidade de participação por razões econômicas, étnicas, políticas e conseqüentemente às privações de um modo geral. No Brasil, esse quadro é comum e perceptível.

A exclusão também pressupõe pobreza, assevera Fonseca:

o fenômeno da riqueza dos povos e das nações, assim como o seu oposto – ou seja, a pobreza – é um dos elementos centrais da história da humanidade.

Por outro lado, riqueza é uma disponibilidade de bens que satisfazem necessidades humanas ou de determinadas coisas. (FONSECA, 2006, p. 21).

“Destaca-se aqui, que a pobreza e a exclusão social não são conceitos idênticos, mas são muito próximos. Portanto, ao se abordar a exclusão social não se tem a possibilidade de visualizá-la sem a realidade socioeconômica do país [...]”. (COSTA, 2007, p. 108).

Na concepção de Piketty (2013, p. 46), “a renda é um fluxo e corresponde à quantidade de bens produzidos e distribuídos ao longo de um determinado período”. Apesar da pobreza e exclusão não serem fenômenos necessariamente correlatos, estão intrinsecamente articulados e a ausência da renda através do trabalho expressa apenas um dos fatores que origina a exclusão.

Nessa mesma linha de entendimento, a inclusão se configura como uma consolidação dos direitos de cidadania e se relaciona diretamente às diversas possibilidades de inserção na esfera social, podendo se referir tal como a exclusão, à dependência das instituições públicas, aos bens materiais, ao valor dos rendimentos, à acessibilidade. Schmidt considera de notória importância para a análise das ações de inclusão, o Estado de Bem-Estar e as políticas públicas, especialmente o das políticas sociais.

Na definição de Leal, inclusão social é:

Inclusão social é o termo oposto à exclusão. Seus correlatos são inserção e integração social. Denomina as atividades empreendidas pelo Estado e pela sociedade civil para enfrentar os processos de exclusão nas suas diversas esferas (econômica, política, social e cultural), de modo a tornar possível a todos ou ao maior número os benefícios que a sociedade possibilita apenas a certos segmentos. (LEAL, 2006, p. 1759).

Por sua vez, quando se fala em capital humano, é importante a compreensão que o reconhecimento das qualidades humanas e seus impactos no crescimento econômico. Porém, associar essas qualidades às oportunidades, e capacidades em função de uma vida digna, também é pertinente.

Notadamente, o trabalho configura-se como um direito fundamental, promovendo a liberdade, a inclusão social e a efetivação da dignidade humana. Pelo trabalho, o homem se integra ao mercado econômico, participando efetivamente como agente propulsor de ambiente desenvolvimentista, bem como assume com compromisso e responsabilidade o seu papel de promotor de transformações, na

perspectiva de melhorar a vida de sua comunidade e minimizar os problemas de desigualdades sociais. Nesse sentido, o trabalho tem influência decisiva na melhoria da qualidade de vida das pessoas, pela utilização de capital humano disponível e pela produção da renda necessária ao crescimento social e econômico.

A inclusão pelo trabalho se dispõe como uma solidificação dos direitos do cidadão e tem relação direta com as possibilidades de inserção da pessoa na esfera social. A perda do trabalho através do desemprego, não acarreta apenas ausência de renda:

[...] tem outros efeitos graves sobre a vida dos indivíduos, causando privações de outros tipos, a melhora, graças ao auxílio-renda seria, nessa medida, limitada. Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças, e morbidez (e até mesmo das taxas e mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos. (SEN, 2010, p. 129).

Posto desta forma, a cidadania é escopo essencial na promoção da inclusão social e erradicação das desigualdades, porquanto se apresenta como princípio norteador da consolidação do Estado Democrático de Direito. Constata-se que “além de indicadores de expansão econômica global, precisamos também considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos”. (SEN, 2010, p. 198), ou seja, o exercício da cidadania proporciona ao sujeito a oportunidade de chamar a atenção para as suas necessidades e exigir ação pública adequada. Esta condição requer estratégias ou políticas de inserção, como por exemplo, a geração de emprego e renda, que possibilite a participação e integração/reintegração do indivíduo na sociedade que os rodeia.

A renda, ao possibilitar o acesso à educação, saúde, lazer, entre outros, tem se colocado como um canal imprescindível de enfrentamento da vida com dignidade. Constitui um elemento estrutural de políticas públicas e contribui decisivamente para a construção de uma sociedade mais igualitária, consagrando os direitos humanos fundamentais, porquanto a cidadania se efetua com a realização dos direitos sociais básicos:

[...] Ou seja, a cidadania é ampliada à medida que acrescenta aos direitos sociais básicos a solidariedade social. Segundo essa perspectiva, ser cidadão significa ser portador de direitos e deveres, mas também poder estar

com o outro, num processo de ajuda mútua, visando aliviar as carências sociais e ampliar a realização das potencialidades de vida de cada um. Alarga-se, pois, o conceito de esfera pública: numa perspectiva democrática, entende-se que a cidadania não se restringe ao âmbito do Estado, que a “vida pública” não é feita apenas de atos de governo, mas também de ações de grupos, instituições e indivíduos que têm por fim atender objetivos sociais. Essa nova concepção de cidadania se constitui num controle público não-estatal sobre o Estado, o mercado e sobre a própria sociedade. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN; 2005, <http://ipea.gov.br/>).

Ocorre que não há viabilidade de progresso quando existe população excluída de participação sócio-política-econômica e sem acesso aos meios básicos que permitam a mudança de desajustes na vida das pessoas, requerendo políticas que impulsionem a equivalência nas oportunidades e acesso aos excluídos.

É válido destacar que a provocação está em se eleger como mais importante do que a prevenção de privações na vida das pessoas, principalmente àquelas em situações de extrema vulnerabilidade, a busca pelo desenvolvimento humano pleno. Alcançar condições mínimas de bem-estar social, através da renda, constitui um atributo de inserção na sociabilidade, configurado como um direito à cidadania plena.

Nesse sentido, a disposição dos rendimentos não é por si só, condição de redução da vulnerabilidade¹⁰, que sugere políticas de intervenção em função da melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Nas palavras de Anjos Filho (2013, p. 257), “a expressão grupos vulneráveis designa um gênero, do qual são espécies os grupos vulneráveis em sentido estrito e as minorias”. As minorias têm especificidades subjetivas e objetivas próprias, possui uma identidade cultural e tutela coletiva. “Os grupos vulneráveis em sentido estrito são vítimas das desigualdades, ao passo em que as minorias se encontram no bojo de uma relação de diferença cultural com o restante da sociedade”. (ANJOS FILHO, 2013, p. 257).

Partindo de uma análise do pensamento de Sen (2010) e na seara da correlação com situações de vulnerabilidade, o trabalho e a renda gerados pelo emprego,

¹⁰ A maioria das pessoas no mundo inteiro é vulnerável, em maior ou menor grau, a choques - catástrofes naturais, crises financeiras, conflitos armados -, bem como a transformações sociais, económicas e ambientais a longo prazo. [...] As pessoas em situação de pobreza e privação extremas integram o núcleo dos mais vulneráveis. Apesar dos recentes progressos na redução da pobreza, mais de 2,2 milhões de pessoas continuam a viver em situação de pobreza multidimensional ou quase. Isto significa que mais de 15 por cento da população mundial permanece vulnerável à pobreza multidimensional. Por outro lado, quase 80 por cento da população global não dispõe de proteção social alargada. Cerca de 12 por cento (842 milhões) padecem de fome crónica,⁶ e quase metade dos trabalhadores — mais de 1,5 mil milhões — trabalha em regime de emprego precário ou informal. [...] Expostos a ciclos implacáveis de baixa produtividade, desemprego sazonal e baixos salários, estes são particularmente vulneráveis à alteração dos padrões climáticos. (PNUD, 2014, p. 4).

abrangem uma dimensão além da simples subsistência, visualizados com clareza na interpretação dada pelo PNUD, Relatório 2014:

o acesso universal a um emprego digno é um elemento vital no processo de desenvolvimento da resiliência de uma sociedade. [...] O desemprego tende a ser associado ao aumento da criminalidade, suicídio, [...] e outros problemas sociais [...]. Os empregos promovem a estabilidade e a coesão sociais, e os empregos dignos fortalecem a aptidão das pessoas para lidar com choques e com a incerteza. Contudo, poucos países, [...], assumem a realização do pleno emprego como um objetivo social ou económico primordial. [...], instituições de governação com capacidade de resposta e obrigadas a prestar contas é um fator essencial para se superar o sentimento de injustiça, vulnerabilidade e exclusão suscetível de alimentar o descontentamento social. A participação cívica e a mobilização coletiva dos cidadãos, por seu turno, são também indispensáveis para assegurar que os Estados reconheçam os interesses e os direitos das pessoas vulneráveis. (PNUD, 2014, p. 16).

Sendo assim, situações como a carência de serviços públicos básicos e a marginalização social se apresentam, entre outras, como uma manifestação da ingerência da vulnerabilidade, que quando se apresenta como habitual, traduz a inércia dos programas de políticas públicas instituídas, evidenciando a negligência do Estado quanto à preocupação com a proteção social contra as causas e limitações decorrentes da vulnerabilidade.

As políticas de inclusão social com cerne na geração de emprego e renda devem existir de forma contínua, promovendo o desenvolvimento humano com equidade na inserção do trabalho, estabelecendo a verdadeira justiça social. Não há viabilidade de progresso quando existe população excluída de participação sócio-política-econômica e sem acesso aos meios básicos que permitam a mudança de desajustes na vida das pessoas.

Entende-se que a falta de uma renda através de um emprego pode se constituir fator de exclusão social, uma vez que gera desigualdade social e conseqüentemente base de muitos conflitos sociais, ao mesmo tempo em que deve ser combatido por políticas sociais peculiares, de geração de oportunidade de emprego. Desenvolver políticas públicas de inserção social pelo emprego contribui com o avanço da compreensão dessa realidade. Indivíduos excluídos por falta de emprego são indivíduos sem projeto de vida.

Na ponderação de Sen (2010), o desemprego é muito mais complexo do que a simples perda da renda. Além de representar a deficiência de renda, constitui fonte de

efeitos negativos sobre as capacidades dos indivíduos, causando a exclusão social e ausência de autonomia e autoconfiança.

Visto sob esta ótica, assegura-se que o funcionamento das instituições tem papel fundamental, uma vez que proporcionam oportunidades, contribuindo intensamente para o alargamento das capacidades humanas. “Ver o desenvolvimento como liberdade nos dá uma perspectiva na qual a avaliação institucional pode ocorrer sistematicamente. Os indivíduos vêm e atuam em um mundo de instituições” (SEN, 2010, p. 188).

A instituição, portanto, tem uma missão desenvolvimentista.

A elaboração das políticas públicas na Europa tem de dar prioridade real na eliminação da privação de capacidades acarretadas pelo desemprego acentuado. O comeditamento financeiro tem um bom fundamento lógico e impõem exigências fortes, mas suas demandas devem ser interpretadas à luz dos objetivos globais da política pública. O papel do dispêndio público na geração e garantia de muitas capacidades básicas requer atenção: ele deve ser considerado juntamente com a necessidade instrumental de estabilidade macroeconômica. Na verdade, essa necessidade deve ser avaliada dentro de uma ampla estrutura de objetivos sociais. (SEN, 2010, p. 187).

A partir dessas premissas de grande influência do pensamento de Sen (2010), infere-se que a renda constitui componente relevante, mas não imprescindível à felicidade humana, visto que não existe necessariamente um vínculo entre o crescimento da renda e o progresso humano, ao mesmo tempo em que é equivalente para países tanto em desenvolvimento quanto para os desenvolvidos.

É oportuno entender que o desenvolvimento envolve expansão da riqueza e essencialmente a pessoa humana, no sentido de ampliar as suas oportunidades no alcance do bem-estar, porquanto o desenvolvimento humano torna-se inviável sem a efetivação das liberdades das pessoas. “Logo, a pujança econômica não necessariamente esgota o conteúdo do desenvolvimento econômico e nem, por si só, é indicativa de promoção da inclusão, da igualdade, da cidadania e do bem-estar” (ANJOS FILHO, 2013, p. 56).

Nessa perspectiva, a participação do cidadão é de muita relevância para a concretização dos direitos humanos fundamentais, pois constitui um instrumento de garantia da proteção social contra situações de vulnerabilidade. A democratização da inserção na geração de renda através do emprego, além de representar efetivação do mínimo existencial, reduz a possibilidade de marginalização. Constata-se que políticas

que propiciam uma geração de renda contribuem para a inclusão social e acesso à cidadania.

3.6.2 O trabalho como propulsor da pessoa humana

No contexto geográfico, originaram-se outras fronteiras e esferas de expansão, com ampliação do espaço financeiro e limites dos valores sociais, frente à hegemonia da força de trabalho de alguns países considerados grandes potências econômicas. O trabalho vem sofrendo modificações no seu contexto, desagregando valores que interferem diretamente no desenvolvimento humano, em decorrência muitas vezes, do espaço complexo do dinamismo da universalização do conhecimento, a exemplo da revolução tecnológica. Com isso, ocorreu o fomento da independência mundial e novas configurações na esfera do mercado econômico e empregabilidade.

Com isso, torna-se inevitável se pensar em políticas públicas de inserção do indivíduo no mundo do trabalho, sob todos os aspectos e em todos os momentos, essencialmente direcionadas para as classes em situações de vulnerabilidade e no contexto da consolidação da cidadania. A presente pesquisa, sob o viés do trabalho através do emprego, reafirma a correlação entre ambos, no sentido de fortalecer a cidadania e a inclusão social.

Nesse contexto, o direito reclama cada vez mais a agregação de aspectos voltados à promoção da pessoa humana, incentivando condutas desejáveis à vida em sociedade e colocando a dignidade humana como núcleo central frente às mudanças do cenário laboral. Com essa base, a Constituição Federal de 1988 esboça a justiça social e os valores sociais do trabalho¹¹, conforme os dispositivos que seguem:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
VIII - busca do pleno emprego;

¹¹ Na perspectiva do desenvolvimento humano, a noção de trabalho é mais lata e mais profunda do que, simplesmente, a de posto de trabalho ou emprego. O emprego garante rendimento e é um elemento fundamental da dignidade humana, da participação e da segurança econômica das populações. Porém, o enquadramento do emprego não abarca muitos tipos de trabalho que têm fortes repercussões no desenvolvimento humano, como por exemplo o trabalho inerente à prestação de cuidados, o trabalho voluntário e o trabalho criativo como a escrita ou a pintura. A relação entre o trabalho e o desenvolvimento humano é sinérgica. O trabalho reforça o desenvolvimento humano, garantindo rendimentos e meios de subsistência, reduzindo a pobreza e assegurando um crescimento equitativo. (PNUD, 2015, p. 4).

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

[...]

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

Relativamente, a interpretação do direito do trabalho é pautada nas normas constitucionais e deverá ser interpretado e aplicado concatenado com os direitos sociais, na medida em que também acolhe o privado e o público como partes importantes das suas relações, em um panorama de promoção da pessoa humana.

O que se confere, é que no debate sobre a geração de emprego e renda, é válido um apêndice para abordar a ideia de um trabalho digno através do emprego, posto que é notório a incontestável identidade social do ser humano no decorrer de uma atividade digna. É com o trabalho que o homem constrói a sua existência.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹², agência das Nações Unidas, “ a noção de quantitativa e qualitativa trabalho decente integra, portanto, a dimensão do emprego. Ela propõe não apenas medidas de geração de postos de trabalho e de enfrentamento do desemprego” (OIT, 2015, p. 28), mas também modelos de enfrentamento do trabalho de baixa renda, no sentido de que as pessoas vençam o mundo da pobreza ou minimizem situações de risco na esfera do trabalho, reafirmando a noção de que o emprego deve estar em consonância com a proteção social e seus direitos pertinentes.

A OIT, ao tratar do assunto, define trabalho decente como:

[...] o ponto de convergência de quatro objetivos estratégicos: a promoção dos direitos no trabalho, a geração de empregos produtivos e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social. Trata-se, portanto, do trabalho que permite satisfazer as necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. É também o trabalho que garante proteção social nos impedimentos ao exercício do trabalho (desemprego, doença, acidentes, entre outros), assegura renda ao chegar à época da aposentadoria e no qual os direitos fundamentais dos trabalhadores e trabalhadoras são respeitados. (OIT, 1999, www.oitbrasil.org.br).

¹² A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a agência das Nações Unidas que tem por missão promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. O Trabalho Decente, conceito formalizado pela OIT em 1999, sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. [...] defendendo, entre outros princípios fundamentais, a promoção do emprego. (OIT, 2016, <http://www.ilo.org>).

Depreende-se que é no trabalho em que a relação estabelecida entre trabalhador e empregador deve se basear em princípios relativos aos direitos fundamentais, bem como estar em conformidade com a regulamentação atinente. Além do mais, os direitos humanos são vislumbrados como direitos que denotam a ideia de universalidade, portanto, não se separa trabalho com dignidade. Seguindo este eixo, a OIT estabeleceu:

as normas internacionais do trabalho, estabelecidas pela OIT, reconhecedoras da promoção dos direitos fundamentais do trabalho, guardam pertinência com a Declaração dos Direitos Humanos [...] A Constituição Federal de 1988 absorveu esses ideais humanísticos e elevou a dignidade da pessoa humana à condição de princípio estruturante de todo o nosso ordenamento jurídico. A importância dada a este princípio, nos impõe compreendê-lo enquanto cláusula geral voltada à efetivação dos direitos fundamentais, capaz de nortear a unidade material de nossa Carta Magna. (PAZZOLI; ANTICO, 2011, p. 13).

Nessa mesma linha de raciocínio, Arendt assevera que “a atividade do trabalho move-se sempre no mesmo círculo prescrito pelo processo biológico do organismo vivo e o fim de suas “fadigas e penas” só advém com a morte desse organismo”. (ARENDR, 2014, p. 120). Para Arendt, a subsistência humana depende da labuta diária em favor da preservação dos movimentos naturais do mundo e da força da vida inerente a esse processo.

O desempenho segue juntamente com o bônus que lhe é devido e nisso reside a beleza do trabalho, que também segue paralelamente com a produção e o consumo dos meios obtidos em busca do alcance da felicidade. “[...] O direito de buscar essa felicidade é tão inegável quanto o direito à vida. Mas nada tem em comum quanto à boa fortuna que é rara e nunca dura e não pode ser procurada porque depende da sorte e que o acaso dá e toma [...]” (ARENDR, 2014, p. 132), mesmo que ao encontrar a fortuna, a felicidade não chegue. Acerca da privação do potencial humano, compreende-se:

uma das graves privações humanas é não utilizar, utilizar mal, ou subutilizar o enorme potencial humano dos indivíduos para reforçar o desenvolvimento humano através do trabalho. Em 2015, com base em números oficiais relativos ao desemprego, 204 milhões de pessoas não tinham trabalho, incluindo 74 milhões de jovens. Cerca de 830 milhões de pessoas no mundo são trabalhadores pobres, que vivem com menos de 2 dólares por dia, e mais de 1,5 mil milhões têm empregos vulneráveis, normalmente sem condições de trabalho dignas, sem voz ativa e sem segurança social. A importância de libertar este potencial ganha ainda mais peso perante os desafios emergentes do desenvolvimento humano. (PNUD, 2015, p. 5).

Todavia, apesar das várias vertentes que envolvem a definição de trabalho com todo um aparato de proteção constitucional, verifica-se que a reformulação produtiva tornou o trabalho precário configurado por descrições de desemprego. “[...] A ausência e precariedade dos direitos ao trabalho e a educação profissional são fatores que aprofundam a condição de segregação sócio espacial e de exclusão social em que se encontram muitos dos públicos [...]” (LIMA; KROHLING, 2009, p. 96).

É oportuno lembrar nesse momento, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), quando sinaliza no art. 23:

todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, as condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”. Assim, é que o trabalho através da geração de emprego, além de proporcionar desenvolvimento das capacidades humanas, promove a percepção da renda necessária ao sustento para se viver com dignidade, conforme também preconiza o mesmo dispositivo: “2. Todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana. (ONU, 1948, <http://unesdoc.unesco.org>).

Percebe-se que tanto o Estado quanto a sociedade possuem o dever de proporcionar condições adequadas e direcionadas para garantir o direito ao trabalho através da efetivação do princípio do pleno emprego, contribuindo decisivamente para a redução das desigualdades sociais, mediante a prática de valores constitucionalmente consagrados como liberdade, igualdade, solidariedade e dignidade humana. Um modelo de desenvolvimento descentralizado, com compromisso e responsabilidade de todos os entes estatais, aumenta a probabilidade de realização de políticas públicas de emprego de emprego e renda sólidas, no sentido de evitar a pobreza e promover o progresso da população, essencialmente àquelas mais vulneráveis. O emprego pode ser considerado um instrumento de inclusão social e fortalecimento da cidadania através do poder local.

4 GERAÇÃO DE EMPREGO COMO UMA ESTRATÉGIA LOCAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

4.1 O princípio constitucional do pleno emprego e a dignidade humana

Na esfera pós-moderna, a efetivação do princípio do pleno emprego, garantidor de uma renda, pode ser considerado instrumento de consolidação da cidadania. O acesso às necessidades básicas, como água, alimento e moradia, de forma a assegurar um padrão de vida digno, é medido pela renda que o indivíduo obtém por suas atividades laborais, que por sua vez, preconiza o princípio da dignidade da pessoa humana, condição de valor supremo basilar da ordem jurídica.

A vida em sociedade se assenta essencialmente na participação política do cidadão. O trabalho através da geração de emprego se constitui um direito fundamental e elemento de inserção no seu meio, identificando o indivíduo na esfera social, ou seja, aqueles situados fora desse âmbito se enquadram numa situação de vulnerabilidade e exclusão social.

Destacam-se, no contexto internacional, vários projetos elaborados com uma abordagem mais profunda que ratificam a compreensão de determinados direitos inalienáveis. Discussões sobre o tema foram motivos de encontros mundiais que analisaram o planeta sob a ótica de desigualdades materiais da qual uma das soluções para minimizar esse quadro seria perceber o ser humano como ator essencial do patamar do desenvolvimento.

Como exemplo desses debates tem-se a “9ª Conferência Internacional Interamericana, Bogotá, 02 de maio de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, primeiro documento internacional relativo à proteção dos direitos humanos” (GORCZEVSKI, 2009, p. 168), determinando que os estados Americanos têm como objetivo primordial a proteção dos direitos do homem, bem como as circunstâncias que lhe possibilitem progresso espiritual, baseando-se nos atributos da pessoa humana. “[...] ainda que não assuma a forma de tratado internacional, apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos”. (PIOVESAN, 2013, p. 210).

As inúmeras conferências realizadas ao longo dos tempos provocaram debates sobre o bem-estar das pessoas, expressando a vontade de melhorar a situação de segmentos pobres e vulneráveis. A citada Declaração representou um marco

determinante no reconhecimento das liberdades fundamentais e dos valores humanos.

Art. XXII. Toda pessoa como membro da sociedade, tem direito à segurança sócia e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis a sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. (ONU, 1948, <http://unesdoc.unesco.org>).

É válido destacar também o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Decreto 591, de 06 de julho de 1992 - que enuncia vários direitos, dentre eles, o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito um nível de vida adequado e o direito à moradia. O Estado deve prestar assistência, “principalmente nos planos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis com vistas a alcançar progressivamente a realização desses direitos” (art. 2º, &1º, do Pacto). (BRASIL, 1992, www.planalto.gov.br).

Notadamente a promoção do pleno emprego consubstancia o Estado Democrático de Direito possibilitando o cumprimento de direitos humanos que devem coexistir com a ordem econômico-social em busca da melhoria de vida da população, protagonizando a cidadania. “A ideia de cidadania está sempre ligada a um determinado Estado, e em geral expressa um conjunto de direitos que dá ao indivíduo a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu Estado”. (GORCZEVSKI, 2007, p. 13).

Numa concepção da economia clássica, o pleno emprego, depende da efetividade do sistema econômico, e o seu vínculo característico pressupõe formação cidadã e dignidade humana.

Para Keynes (1982), “[...] a grande variação dos salários era o causador principal do desemprego, não havendo, “portanto, motivo para crer que uma política flexível de salários possa manter um estado permanente de pleno emprego” (KEYNES, 1982, p. 208). Numa concepção da economia clássica, o pleno emprego, depende da efetividade do sistema econômico, e o seu vínculo característico pressupõe formação cidadã e dignidade humana.

A teoria keynesiana (1920-1930) fomentou a construção de várias ordens jurídicas, a exemplo da Constituição Federal de 1988, e expressava essencialmente uma dimensão de oposição à teoria clássica, em que o pleno emprego constituía uma

exceção. O Estado liberal se explica “pela liberdade de mercado e o sistema econômico fica sujeito à autorregulação da economia [...]. O Estado intervencionista econômico atua com o fito de se garantir o exercício racional das liberdades individuais”. (VIZEU, 2014, p. 74). Este último, influenciado por Keynes, demonstra que o nível de emprego depende das políticas públicas de emprego pensadas pelo governo.

No Brasil, uma das primeiras abordagens feitas ao termo pleno emprego foi na Lei nº 4.454 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), no art. 1º, parágrafo segundo, se referindo à política agrícola, como uma série de instruções de suporte à propriedade da terra, “que se destinam a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.”(BRASIL, 1964, www.planalto.gov.br). Informa o PNUD 2014:

o pleno emprego enquanto objetivo esteve no centro das políticas macroeconômicas das décadas de 1950 e 1960. Desapareceu da agenda global durante o período de estabilização que se seguiu aos choques petrolíferos de 1973 e 1979. [...] O objetivo do pleno emprego foi prosseguido e, na sua maior parte, concretizado em meados do século XX na Europa e na América do Norte. As economias da Ásia Oriental obtiveram resultados semelhantes, na época em que registaram um forte crescimento, nas décadas de 1970 e 1980. Um elevado nível de poupança e um elevado nível de investimento agregado (ambos acima de 30 por cento do PIB) produziram um crescimento inclusivo que transformou a estrutura das suas economias e conduziu ao pleno emprego. [...] O objetivo é o pleno emprego digno, no sentido de maior produtividade, maior valor acrescentado, maior qualidade e formas de emprego mais bem remuneradas. (PNUD, 2014, p. 106).

Em seguida, a Emenda Constitucional nº 01/69 caracterizou o princípio do pleno emprego enquanto um dos princípios da Ordem Econômica brasileira, como ampliação do acesso ao emprego, que na Constituição Federal de 1988, se confirmou como princípio da busca do pleno emprego. O artigo 170 assegura a todos a existência digna quando enuncia a valorização do trabalho humano.

A ideia do pleno emprego impõe e direciona a implantação de políticas públicas de criação de postos de trabalho, favorecendo inclusive o desenvolvimento da Nação. Assim como os outros direitos fundamentais, a livre iniciativa encontra limites, enunciando o referido princípio como orientador da Ordem Econômica Constitucional:

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

VIII - busca do pleno emprego. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br).

Nessa mesma linha, a Constituição Federal de 1988, no artigo 6º estabelece direitos sociais como trabalho, saúde, educação, alimentação, moradia, anotando que “são direitos em que o Estado tem o dever de garanti-los, mediante efetuação de políticas públicas, no sentido de concretizar os direitos fundamentais sociais de forma igualitária e digna para todos”. (BRASIL, 1988, www.planalto.gov.br), com o intento de proclamar que o direito ao trabalho deve ser protegido pelo princípio constitucional do pleno emprego no exercício do poder de direção da empresa e do Estado, a fim de prevenir a violação aos direitos fundamentais e assegurar a dignidade humana.

Ademais, o trabalho através da geração de emprego e renda é condição básica de manutenção de vida e direito fundamental do cidadão que se relaciona diretamente com a oferta de trabalho, apesar da existência de algumas considerações polemizadas por alguns doutrinadores. Anjos Filho (2001) preleciona que o pleno emprego significa ensinar o indivíduo a ter o seu próprio sustento por meio da criação de oportunidades de trabalho. Araújo, por sua vez, aponta que há críticas severas do princípio em tese, visto que constitui um objetivo inalcançável na ordem econômica capitalista e neoliberal:

no campo específico da atividade econômica a busca do pleno emprego conjuga-se com a função social da propriedade e, no campo dos direitos sociais desestimula a despedida arbitrária ou sem justa causa (art. 7º, I, da CRFB/88) e permite a redução da jornada de trabalho mediante acordo ou convenção coletiva como forma de manutenção dos postos de trabalho (art. 7º, XIII, da CRFB/88), proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX, da CRFB/88), aviso prévio (art. 7º, XXI, da CRFB/88), proteção em face da automação (art. 7º, da CRFB/88), participação dos trabalhadores nos colegiados dos órgãos públicos (art.10, CRFB/88) e a eleição dos trabalhadores nas empresas com mais de 200 empregados (art. 11 da CRFB/88). (ARAÚJO, 2013, p. 52).

Por oportuno, ratifica-se que o crescimento econômico, para ser compatível com o desenvolvimento humano, deve contemplar a geração de empregos dignos. Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH)¹³, ano 1993, diante de uma

¹³ A Assembleia-Geral da ONU reconheceu oficialmente o Relatório do Desenvolvimento Humano como “um exercício intelectual independente” que se tornou “um importante instrumento de sensibilização em matéria de desenvolvimento humano no mundo”. Congratulamo-nos por incluir neste Relatório Os Índices compostos do Relatório e outros recursos estatísticos assentam na experiência dos principais fornecedores internacionais de dados nas respectivas áreas de especialização [...] (PNUD, 2014, p. 8).

produção elevada, a taxa de desemprego não acompanhou a taxa de emprego, relatando que a questão parece se repetir:

o desemprego aumentou consideravelmente após a crise de 2008. Uma análise sobre a situação de 65 países mostrou que, em mais de dois terços dos países, a taxa de emprego não regrediu para o nível de pré-crise até o final de 2012. Em alguns países, como a Irlanda e a Espanha, a taxa de desemprego de longa duração aumentou pelo menos em 20 pontos percentuais no período de 2007-2012. Atualmente, no mundo, cerca de 200 milhões de indivíduos estão no desemprego. Apesar do forte crescimento da produtividade, os salários reais revelam uma grande estagnação. Entre 2000 e 2011, os salários reais aumentaram apenas 5 por cento nas economias desenvolvidas. (PNUD, 2014, p. 5).

Desse modo, o trabalho enquanto valor humano assegura a existência digna no momento em que oportuniza a empregabilidade para a satisfação das necessidades humanas colocando o pleno emprego um caminho imprescindível.

Veja-se que mais importante é o emprego digno e bem remunerado, com projeção de melhoria de qualidade de vida, para que se configure de forma eficaz o princípio do pleno emprego. O que expressa o Relatório supracitado é a precariedade em relação aos empregos de boa parte da população mundial, sinalizando perda de capacidades, efeitos econômicos contraditórios, e a falta de garantias de uma vida íntegra.

Quando se fala no princípio da universalidade, além das políticas de saúde, educação, entre outras, também se inclui o mercado de trabalho, visto como uma forma de garantia e acesso às oportunidades de emprego, apesar de que, nem todos querem, porém todos devem ter a possibilidade de escolher. Por sua vez, não há viabilidade de progresso quando existe população excluída de participação sócio-política-econômica e sem acesso aos meios básicos que permitam a mudança de desajustes na vida das pessoas.

Nestes termos, a promoção do emprego consubstancia o Estado Democrático de Direito e possibilita o cumprimento de direitos humanos que devem coexistir com a ordem econômico-social em busca da melhoria de vida da população. Apesar da discutida legitimidade do Estado Neoliberal e o enfático Estado do bem-estar social, é imperioso o reconhecimento do princípio do pleno emprego como estratégia de trabalho justo e necessário ao desenvolvimento humano.

No Estado de bem-estar, o pleno emprego foi considerado suporte político-sócio-econômico, ao interferir nas políticas de cunho orçamentário, buscando recursos para

suprir benefícios sociais e financiar o próprio Sistema Nacional de Garantia de Emprego Rural, porquanto entende-se que os empregos podem fomentar a estabilidade social, tornando-se meios de subsistência e fortalecendo os valores humanos.

No entendimento de Sen (2010), o bem-estar se traduz na realização das liberdades mais alargadas em que as pessoas vivem, requerendo, para isso a redução da vulnerabilidade, que por sua vez requer liberdade de ação e instituições estatais sólidas. Nesse sentido, as dificuldades dos grupos vulneráveis devem ser também discutidas pela sociedade civil, colocando os indivíduos como agentes ativos, independentemente do grau de desenvolvimento.

O sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico. [...] A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar “ficar rico”. (SEN, 2010, p. 71).

O que se percebe é que nem sempre o pleno emprego é considerado objetivo político-sócio-econômico de um país, visto que as políticas macroeconômicas se preocupam mais com a gestão financeira, não colocando o pleno emprego como orientador dos seus projetos desenvolvimentistas gerais, que ensejam benefícios aos menos favorecidos.

Nos ensinamentos de Dedecca:

Tentativas de enfrentar o desemprego com políticas ativas de mercado de trabalho ocorreram no início e na década de 30 do século passado, sendo completamente mal sucedidas. A experiência do desenvolvimento capitalista mostra que as políticas de enfrentamento do desemprego decorrem do aumento do investimento, do consumo público/privado e da efetividade dos mecanismos de distribuição de riqueza. [...] a integração das políticas visando a constituição de um sistema público de emprego articulado internamente deve ser considerada como um movimento positivo. (DEDECCA, 2009, p. 49).

Todavia, ter um trabalho e condições para exercê-lo é meio de efetivação da dignidade humana, princípio maior do Estado Democrático de Direito, com o ser humano no centro de seu ordenamento.

Arendt (2014) evidencia uma visão mais humanística do trabalho e questiona a condição que o homem impõe a si mesmo para sobreviver, comprometendo elementos internos e externos à sua vida, dentre eles, fala do labor, ação e trabalho como figuras determinantes da condição humana. O labor se destaca como uma atividade vital; a ação exercita a palavra e a virtude política, estimula o pensar; e o trabalho transforma a natureza; todos componentes de vínculo do homem a terra, condições da sua existência.

A benção ou alegria” do trabalho é o modo humano de experimentar a pura satisfação de se estar vivo que temos em comum com todas as criaturas vivas; e é ainda o único modo de os homens também poderem permanecer e voltar com contento no círculo prescrito pela natureza, labutando e descansado, trabalhando e consumindo, com a mesma regularidade feliz e sem propósito com a qual o dia e a noite, a vida e a morte sucedem um ao outro. A recompensa das fadigas e penas repousa na fertilidade da natureza, na confiança serena de que aquele que, nas fadigas e penas, fez sua parte, permanece uma parte da natureza, no futuro dos seus filhos e dos filhos de seus filhos. (ARENDR, 2014, p. 131).

Para Arendt, “o respeito pela dignidade humana implica o reconhecimento de cada indivíduo como edificador de mundos ou co-edificador de um mundo comum” (ARENDR, 2014, p. 14). A dignidade humana se efetua no momento em que o homem reconhece a sua liberdade e responsabilidade no contexto na comunidade inserida. A esfera das relações humanas, portanto, torna-se essencial para a configuração da dignidade humana, porquanto não tem sentido a visão do homem enquanto ser individualizado.

Portanto, o trabalho realizado com dignidade possibilita a garantia de emprego sólido. Nessa percepção, concebe-se o pleno emprego como ferramenta importante que impulsiona a base fiscal, favorecendo um ambiente de serviços sociais de qualidade e se coloca como parâmetro de alicerce de políticas públicas no sentido de erradicar as desigualdades sociais. As políticas públicas de emprego podem ocorrer no sentido de expandir a demanda de trabalho, fornecer subsídios salariais, dentre outras inúmeras ações, considerando a promoção do crescimento socioeconômico, uma das maiores ferramentas contra o desemprego. Além de consideradas formas de desenvolvimento humano, são indispensáveis à realização da cidadania.

As políticas que favorecem o pleno emprego ajudam os jovens no difícil processo de transição da escola para o emprego. Essas políticas criam igualmente ciclos virtuosos que conferem sustentabilidade às vias de desenvolvimento nacionais. Países tão diversos quanto a República da

Coreia e a Suécia colheram os benefícios de uma mão-de-obra instruída no seu caminho para a industrialização. (PNUD, 2014, p. 95).

Notadamente, a criação de empregos reflete-se no bem-estar das pessoas e possibilita o desenvolvimento, por isso, a importância de se delinear ações dessa natureza na mesma direção do comportamento do mercado econômico, identificando estratégias de empregabilidade e qualificação da força de trabalho. A integração dessas duas vertentes é condição essencial para promover a equidade social, bem como consolidar o sistema de público de emprego, incentivando o desenvolvimento.

[...] Cerca de 150 países dispõem de algum tipo de programa de compensação em caso de desemprego. Em muitos países desenvolvidos, o risco de desemprego tem sido alvo de vastas ações, em particular na Europa Ocidental, através de uma série de programas de previdência, nomeadamente o subsídio de desemprego. (PNUD, 2010, p. 99).

Assim, garantir o pleno emprego e o trabalho digno constituem formas de enfrentamento ao desemprego, fenómeno que continua ocorrendo em muitos países. Necessário se faz um esforço em conjunto no sentido de realizar mudanças no mercado econômico com programas estratégicos que contemplem as deficiências do mercado de trabalho.

Nessa perspectiva, o pleno emprego deve ser observado como um objetivo estratégico para o desenvolvimento humano, no sentido de reduzir a vulnerabilidade e atender o mínimo existencial para se garantir uma existência digna, ao mesmo tempo em que deve haver permanentemente o compromisso governamental de fomentar políticas públicas de emprego e renda.

4.2 Políticas públicas de geração de emprego e renda na perspectiva do mínimo existencial

É sabido que o pleno emprego se destaca como parâmetro de alicerce de políticas públicas com ênfase na pessoa humana, que são construídas considerando a complexidade da problemática social em conformidade com um crescimento econômico voltado para ações inclusivas, sustentabilidade e a erradicação das desigualdades sociais.

Salienta-se que a democracia participativa é essencial nesse processo, visto que “o uso de prerrogativas democráticas é parte crucial do exercício da própria

elaboração de políticas econômicas, em acréscimo a outros papéis [...]” (SEN, 2010, p. 149). Dessa forma, a política pública de emprego é consagrada como uma das maiores ferramentas contra o desemprego e pode acontecer no sentido de expandir a demanda de trabalho.

Hermany e Frantz abordam o desenvolvimento a partir de políticas trabalhadas na linha da inclusão, envolvendo a comunidade na execução das ações locais e seguindo a concepção de redefinição do Estado, a partir de um modelo de descentralização, “trazendo o cidadão para o seu exercício pleno de cidadania como um ator social capaz de transformar e criar novas políticas públicas, e concretizar seus direitos fundamentais”. (HERMANY; FRANTZ, 2008, www.ambitojuridico.com.br).

Entende-se que a falta de emprego denota extensas privacidades que são desprezadas, sob o pretexto de que existe um sistema de segurança social que compensa a perda de rendimento. Porém, tem efeitos agravantes sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais, contribuindo vigorosamente para a exclusão social.

Ademais, o desemprego prevê altos custos económicos e sociais, ocasionando diminuição de produção e de qualificação de mão-de-obra, constituindo ameaça aos serviços públicos, ao mesmo tempo em que pode estar associado a vários problemas sociais graves, como por exemplo, a criminalidade. A falta de emprego está entre as causas dos delitos, em que, alguns indivíduos tentam se inserir na sociedade de consumo, muitas vezes, por meio de contravenções. As políticas incentivadoras do pleno emprego “ajudam os jovens no difícil processo de transição da escola para o emprego e criam igualmente, ciclos virtuosos que conferem sustentabilidade às vias de desenvolvimento nacionais”. (PNUD, 2014, p. 95).

De acordo com Dedecca (2009), foi a partir da Segunda Guerra que a construção de políticas públicas de emprego e renda se tornou constante em países com amplo desenvolvimento, cuja função era principalmente proteger o trabalho na dinâmica do capitalismo, por ocasião da necessidade de melhorar a qualidade da força de trabalho como exigência das frequentes mudanças tecnológicas por conta do processo de investimento e produção, como também em face do desemprego.

Com o pós-guerra, a responsabilidade das ações direcionadas às políticas de emprego se intensificou, frente ao aumento significativo do desemprego, na medida em que também, o Estado empreendeu esforços pela busca de estratégias de redução dos efeitos sociais negativos acarretados sobre a força de trabalho.

Nas últimas décadas, porém, o cenário macroeconômico “na maioria dos países em desenvolvimento, têm tido uma focalização unidimensional na estabilidade dos preços em detrimento do pleno emprego, originando um baixo nível de crescimento e uma elevada taxa de desemprego”. (PNUD, 2014, p. 106). A criação de emprego e a adoção de uma política social universal representam políticas inclusivas, na medida em que índices elevados de emprego refletem no bem-estar social e ativam o desenvolvimento.

Diante da grande heterogeneidade regional característica do mercado de trabalho, o grande desafio é a configuração de uma base institucional com foco na edificação de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, enquanto ferramenta fundamentada nas políticas setoriais, de renda e sociais, essencial para o desenvolvimento.

Diante desse panorama, o custeio público tem grande expressão no processo de elaboração das políticas, porém não pode progredir como justificativa unicamente de crescimento econômico, sem considerar a busca pela qualidade de vida. O sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico [...]. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. (SEN, 2010, p. 71).

Frente a essa realidade, o PNUD (2010) introduz o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para designar que a pobreza abrange diversas proporções, na medida em que reconhece privações nas três dimensões (saúde, educação e renda) agregadoras do IDH, demonstrando o número de pessoas consideradas pobres (com algumas privações). Além disso, admite outros resultados que quando associados, podem ser acatados como válidos para o debate sobre políticas de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que indicam que grandes perdas no IDH por conta da desigualdade, apontam para a necessidade de reformas em função da liberdade e igualdade. O documento supracitado explicita algumas realidades sobre a pobreza em níveis mundiais:

cerca de 1,75 mil milhões de pessoas dos • 104 países cobertos pelo IPM (um terço da sua população) vivem em estado de pobreza multidimensional – ou seja, com pelo menos um terço dos indicadores a refletir privação grave na saúde, na educação ou no padrão de vida. Isto excede a estimativa de 1,44 mil milhões de pessoas desses países que vivem com um máximo de USD 1,25 por dia (embora esteja abaixo da proporção que vive com USD 2

ou menos). Os padrões da privação também diferem dos da pobreza de rendimento em aspectos importantes. A África Subsariana tem a mais elevada incidência de pobreza multidimensional. O nível varia entre um mínimo de 3% na África do Sul e uns enormes 93% no Níger; [...]. Contudo, metade dos multi-dimensionalmente pobres de todo o mundo vive no Sul da Ásia (51% ou 844 milhões de pessoas) e mais de um quarto vive em África (28% ou 458 milhões de pessoas). (PNUD, 2010, p. 22).

Observa-se que o IPM elevado coincidindo com uma baixa pobreza de rendimento indica questionamentos inerentes básicos e vitais, que funcionam como alicerce para estratégias políticas em diversos eixos, bem como se deve ser trabalhada prestações públicas.

A partir dessas informações, o PNUD apresenta sugestões de como traçar uma linha de desenvolvimento de políticas com mais eficácia:

1) Pensar primeiro nos princípios. Perguntar se uma política em particular é boa em geral para o desenvolvimento humano não é a melhor abordagem, porque muitas políticas funcionam bem nalguns cenários, mas não noutros. [...] Entre os exemplos incluem-se a colocação da equidade e da pobreza no primeiro plano da política [...]. 2) Levar o contexto a sério - a capacidade do Estado e as limitações políticas são exemplos de como e por que o contexto é importante. Uma causa comum para o insucesso é a presunção de que já existem um Estado e um sistema regulador em bom funcionamento [...]. (PNUD, 2010, p. 9).

É oportuno enfatizar a possível convergência da política pública “de emprego e a perspectiva de desenvolvimento do país, com a preocupação de reproduzir e potencializar as relações presentes entre crescimento, geração de empregos formais e redução da desigualdade de renda”. (DEDECA, 2009, p. 66).

Depreende-se que permanecer inserido no mercado de trabalho por meio do emprego, traduz-se em ter perspectivas e condições mínimas de bem-estar, que na seara da evolução dos Direitos Fundamentais se ajusta enquanto direito ao mínimo existencial, ou seja, garantia do direito ao mínimo para uma existência humana condigna, como por exemplo, direitos à manutenção física, à segurança jurídica, sociais, culturais e econômicos.

Antes, no Estado Liberal, era tido como direito apenas ao alimento, à liberdade, à assistência, entre outros, consistindo mais em um postulado de caráter moral. É com o advento do Estado Moderno, “e mais incisivamente com as transformações jurídicas e políticas trazidas com a Revolução Francesa de 1789, que a situação passa a ser observada sob o prisma do direito” (LEAL; BOLESINA, 2013, p. 13).

Na visão de Leal e Bolesina (2013), o conceito jurídico de mínimo existencial vincula-se sob a égide da dignidade humana, sendo constituído por direitos reconhecidos e não reconhecidos pelo Estado. O mínimo existencial é edificado a partir da existência de vários mínimos vislumbrados em diferentes aspectos, a exemplo do mínimo existencial de renda, de liberdade, de autonomia, de igualdade, de saúde, entre outros. O mínimo existencial, enquanto relacionado à dignidade humana, apresenta conteúdo variável e não está exatamente na seara dos direitos fundamentais.

“O Tribunal Federal Constitucional também veio a consagrar o reconhecimento de um direito fundamental à garantia das condições mínimas para uma existência digna. [...] integra obrigações essenciais de um Estado Social”. (SARLET, 2012, p. 278). Posteriormente, foram chanceladas algumas mudanças nesse contexto, com isso, ocorreu expressamente o reconhecimento definitivo da garantia estatal do mínimo existencial.

Para Sarlet (2012), além da dignidade da pessoa humana em si, as condições mínimas para se viver condignamente constituem o fundamento da prestação assistencial, perfazendo o princípio do mínimo existencial.

Portanto, a natureza do mínimo existencial não condiz sempre com o núcleo essencial dos direitos fundamentais, que são instituídos constitucionalmente e por isso devem ser tutelados. Liberdades, igualdades, fruição de bens materiais, são preceitos que preenchem as necessidades humanas e correspondem à ideia de dignidade humana, concretizada através dos direitos fundamentais. No Brasil, as mutações ocorridas na conceituação de mínimo existencial, são justificáveis. Para Leal e Bolesina:

Em razão de questões políticas, econômicas e financeiras do Estado, na concretização de direitos, parte do conceito do mínimo existencial [...], máxime quando os direitos sociais constitucionalmente assegurados, passam a ser judicializados, na sua perspectiva de direitos fundamentais subjetivos. A tensão entre o direito postulado e o recurso do erário público, fez com que a teoria do mínimo existencial, e principalmente, o adimplemento das prestações vinculadas ao mínimo existencial, fosse vista de forma restritiva por parte da doutrina e da jurisprudência, que o considerou como similar ou (ao menos, muito próximo) do mínimo vital. [...] a teoria que se prestava para garantir a dignidade humana passou a ser vista como algo a ser invocado nos casos de extrema vulnerabilidade. [...] tal contexto acabou por invadir do que se denomina de mínimo vital ou mínimo de sobrevivência. [...] não se confunde com o mínimo existencial. (LEAL; BOLESINA, 2013, p. 31).

Entretanto, observa-se que “não se mostra razoável acreditar que os direitos fundamentais, isoladamente, possam garantir a plenitude da dignidade humana. É preciso uma diligência constante para com a dignidade humana a fim de lhe dedicar sua real importância”. (LEAL; BOLESINA, 2013, p. 53).

Nesse sentido, ratifica-se o mínimo existencial como diretamente adstrito à vida com dignidade, e o mínimo vital ligado à ideia de proteção da sobrevivência, estabelecendo uma clara distinção entre as definições de mínimo existencial e mínimo vital, inclusive descrevendo que a comparação entre eles pode violar mandamentos constitucionais. É concebível a avaliação de que o mínimo existencial contempla uma ampla dimensão alusiva ao Estado Democrático de Direito.

A partir desse entendimento, é perceptível e primordial a compreensão de que a renda gerada pelo emprego constitui um instrumento de concretização do mínimo existencial e consolidação da dignidade humana.

Percebe-se que as diferentes matrizes de contribuição para a geração de emprego constituem atributos de inserção na sociabilidade, contemplados como um direito à cidadania plena. Por isso, a edificação de um sistema público de emprego torna-se imprescindível a formação de um mercado econômico justo, mas também constitui uma estratégia de realizar o desenvolvimento no âmbito da equidade.

Além disso, é fundamental se pensar em atividades de inclusão ao trabalho, no sentido de possibilitar aos mais vulneráveis, condições de evitar a segregação pelo trabalho.

Há em todo o mundo iniciativas promissoras em matéria emprego—desde o forte empenhamento da China em assegurar um elevado nível de crescimento a fim de absorver os recém-chegados ao mercado de trabalho, até ao Sistema Nacional de Garantia de Emprego Rural adotado pela Índia para garantir emprego como um direito básico de todos os cidadãos. Estes exemplos põem em evidência as oportunidades de prosseguir vigorosamente o pleno emprego como um objetivo estratégico, em diferentes fases de desenvolvimento, para reduzir a vulnerabilidade e reforçar a resiliência das pessoas e das sociedades. (PNUD, 2014, p. 107).

Então, a geração de emprego, ao possibilitar o acesso à educação, saúde, lazer, etc., tem se colocado como um canal imprescindível de enfrentamento da vida com dignidade, além de se enquadrar como um elemento estrutural de políticas públicas e colaborar definitivamente para a construção de uma sociedade mais igualitária, consagrando os direitos humanos fundamentais.

Portanto, são necessárias estratégias peculiares de oportunidades de emprego. “Cerca de 27 países em desenvolvimento já adotaram estratégias nacionais de emprego, estando outros 18 a desenvolvê-las e 5 a rever as respectivas políticas, de modo a responder melhor aos novos desafios do emprego”. (PNUD, 2015, p.22). O relatório ainda apresenta instrumentos políticos de uma estratégia nacional de emprego:

1) A definição de uma meta de emprego. [...] Os bancos centrais podem visar duas metas — deixar de se centrar primordialmente no controlo da inflação e colocar a ênfase nas metas do emprego. [...]. 2) A formulação de uma estratégia de crescimento dinamizada pelo emprego. O emprego já não pode ser considerado um derivado do crescimento económico. [...] reforço dos laços entre as pequenas e médias empresas que necessitam de capital e as grandes empresas de capital intensivo com vista a aumentar o emprego, [...] 3) Apostar na inclusão financeira. A existência de um sistema financeiro inclusivo é essencial para a criação de trabalho e para uma transformação estrutural. [...] 4) Definir um quadro macroeconómico favorável. [...] incluem-se a gestão prudente de contas de capital, [...] Aproveitar as oportunidades no mundo do trabalho em mudança exigem ações políticas que ajudem as pessoas a prosperar no novo ambiente de trabalho. (PNUD, 2015, p. 22).

Desse modo, compreende-se que os impactos de uma realidade refletem no pensamento coletivo quando na construção de políticas de desenvolvimento que contemple dimensões como a geração de renda. É preciso a conscientização dos governos de que depende muito deles, as oportunidades para impulsionar o desenvolvimento, bem como que as políticas acolham todo o dinamismo que contribui para esse avanço.

Todos os entes estatais devem incorporar ações de melhoramento, dentre eles o município assume um papel especial, por conhecer de forma mais direta os problemas da população.

4.3 O Índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) a partir da participação da empresa nas políticas públicas municipais, na Região Metropolitana do Cariri (RMC), no período de 2010 a 2015

4.3.1 O processo de metropolização brasileira

Percebe-se que ao longo da história, a ideia de desenvolvimento se assentava na premissa de que para acontecer expansão de uma região, era necessário um elo

com o mercado capitalista, abrangendo inevitavelmente a seara econômica, deixando de lado todas as dimensões sociais e políticas. Como consequência ocorreu um movimento separatista entre as imposições do mercado econômico e de outro, as questões sociais específicas, definindo assim o modelo de desenvolvimento.

Para Becker (2000), citado em Carvalho e Hermanns (2005), o conceito de desenvolvimento abrange o processo de regionalização sociocultural, como a procura por opções de enfrentamento à globalização e a união de ações utilizadas, baseadas em recursos naturais e culturais de cada espaço (municipalidade, região, entre outros) para a procura de outras potencialidades por meio do capital humano. Sobretudo também, pelo movimento de transnacionalização que envolve outras dimensões da vida humana enquanto suporte para o desenvolvimento.

Nesse contexto, pode-se pensar em desenvolvimento regional, que passa a ser projetado com a participação do indivíduo nas questões sociais, provocando o exercício da cidadania. Com isso, na medida em que o desenvolvimento proporciona a plena cidadania no indivíduo, ocorre o suprimento à reestruturação do espaço regional, fomentando ações para vencer as desigualdades sociais.

Posto desta forma, interessante observar a estruturação do processo de metropolização no Brasil na visão de Roméro e Bruna (2010, p. 14) “desde o século XIX com a industrialização a própria cidade foi mudando. Foram estabelecidas indústrias, estas geraram e assim, atraíram a população dispersa nas áreas rurais”. Em decorrência disso, foram se formando aglomerações urbanas na busca por melhores condições de vida, ao mesmo tempo em que foram se organizando as cidades, que com a expansão, algumas foram se agregando a outras, tornando mais dinâmica a economia local.

Dos fins do século XIX ao início do século XX as metrópoles ganharam corpo nos países desenvolvidos, como Nova York nos Estados Unidos, cujo crescimento e expansão levaram à necessidade de revitalizar o centro da cidade, para que os edifícios e terrenos não perdessem a vida econômica e não enfraquecessem o seu dinamismo urbano. No século XX pode-se dizer que essa industrialização chegou a São Paulo, Brasil, transformando a cidade na maior Região Metropolitana no País. Com o tempo, essa metrópole estimulou a formação de outras metrópoles. Assim, o adensamento populacional é grande e concentrado representando uma expressiva porcentagem da produção do país. (ROMERO; BRUNA, 2010, p. 15).

Destaca-se, que a industrialização proporcionou ao século XXI, uma quebra de paradigmas, estabelecendo um novo formato de vida urbana, desde a edificação das

habitações até à estruturação do mercado, com ampliação de rodovias e outras ocupações. O aumento populacional permitiu um aumento de necessidades básicas, gerando como consequência o surgimento das favelas e regiões pobres sem infraestrutura.

Melhorar radicalmente a nossa capacidade de governo e de convívio social tornou-se uma questão de sobrevivência. A dramática diferença entre a rapidez do avanço das técnicas e a lentidão do avanço das instituições nos coloca como que no comando de um imenso avião moderno, tendo no painel os modestos controles de um fusca. Há uma disritmia letal no desenvolvimento da nossa sociedade. Estas mesmas tecnologias que redefinem os nossos tempos estão redefinindo os nossos espaços. (DOWBOR, 2001, p. 66).

“A Região Metropolitana de São Paulo, institucionalizada pelo governo brasileiro de acordo o Art. 164 da CF, pela Lei Complementar n. 14 de 08 de junho de 1973, que a estabeleceu como Região Metropolitana” (ROMERO; BRUNA, 2010, p. 18), foi uma das metrópoles pioneiras, destacando-se pela industrialização. Pioneira foi “a além de outras como Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza, determinando os municípios que as integravam, e que de acordo com a referida Lei, a participação no planejamento dos serviços comuns era condição para a obtenção de recursos federais e estaduais”. Tal incentivo fomentou o desenvolvimento metropolitano e o crescimento imobiliário. A metrópole, então, foi estruturada sobre uma diversidade de fragmentos, apresentando diferenças na condução da vida de cada indivíduo.

Segundo Anjos Filho (2013) os desequilíbrios regionais foram explicitados por várias Teorias do Desenvolvimento, sendo discutidos também constitucionalmente. A Constituição Federal de 1946 abordou o tema do desenvolvimento regional ocupou um espaço importante, seguindo com a Constituição de 1967 e 1969 concedendo a União o poder de executar planos regionais de desenvolvimento. A Constituição de 1988 alargou o espaço para as questões desenvolvimentistas regionais, a exemplo do planejamento, que passou a ter como paradigma o federalismo cooperativo.

Em notícia veiculada em julho de 2015, a Fundação João Pinheiro, o PNUD e o IPEA, confirmaram o avanço das Regiões Metropolitanas do País.

O Brasil teve extraordinários avanços em seu desenvolvimento humano nos últimos 20 anos. Mostramos uma redução da desigualdade entre as regiões metropolitanas, mas ainda há muito a fazer [...], revelando um quadro de injustiça social que persiste tanto no Sudeste como no Nordeste. Se o indicador analisado é a renda per capita média mensal das pessoas, a desigualdade também aparece de forma marcante. Na RM de Maceió, a renda per capita mensal vai de pouco mais de R\$200 a mais de R\$4 mil. Na

RM de Campinas, na RM da Baixada Santista e na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte a situação é a mesma, sendo que nas áreas ricas a renda mensal per capita supera os R\$4 mil, ficando entre R\$300 e R\$400 reais nas áreas menos favorecidas. (BRASIL, 2013, www.atlasbrasil.org.br).

Desse modo, a composição das políticas desenvolvimentistas precisa ser feita a partir de referências governamentais, sob o direcionamento da instância federal, levando a conclusão de que o federalismo é instrumento de integração regional. Por sua vez, o princípio da solidariedade é pressuposto para o Estado do Social gerando obrigações de cunho igualitário para todas as camadas populacionais, reconhecendo o fenômeno da homogeneização social.

De acordo com Bercovich (2003), o princípio da igualação das condições sociais constitui um direito do cidadão e está vinculado a um dos objetivos da República Federativa do Brasil, qual seja, a redução das desigualdades sociais. O indivíduo por não ter tido oportunidade de viver em região mais desenvolvida, não faz uso de certas prerrogativas, a exemplo da prestação de serviços com qualidade, ofertados à população com qualidade. Com isso, o indivíduo passa a exigir do Estado serviços com o mesmo nível de atendimento, anulando a existência da discriminação territorial.

O autor afirma que a homogeneização social garante aos membros da sociedade aquilatar necessidades básicas como renda, moradia, educação, alimentação, vestuário, lazer, entre outros, o que não se traduz em uniformizar os padrões de vida.

Nesse sentido, Anjos Filho (2013) assevera que as entidades federadas têm o dever de somar todos os esforços voltados para a redução das desigualdades, proporcionando serviços de igual qualidade àqueles existentes nas regiões mais desenvolvidas, fazendo referência do direito das coletividades internas:

é possível identificar um direito ao desenvolvimento próprio de coletividades internas, pertencentes a regiões nas quais o desenvolvimento é mais deficiente. Aqueles que compõem essas coletividades usufruem em conjunto com as pessoas das demais regiões brasileiras o direito ao desenvolvimento geral. Mas, além disso, o seu direito ao desenvolvimento comporta uma especificidade própria: Esta especificidade torna-se um elemento integrante e uma premissa ao direito ao desenvolvimento dessas coletividades. (ANJOS FILHO, 2013, p. 252).

Por essa razão, a construção de políticas de geração de emprego integra o que se preconiza no plano de ações desenvolvimentistas da região metropolitana, com a previsão do controle dessas ações e de inclusão pelo trabalho.

Paralelamente a esse processo de urbanização e diante das dificuldades enfrentadas, comprova-se a real necessidade de se instituir a proteção dos direitos e deveres fundamentais em todas as suas dimensões. Portanto, é indispensável a harmonia e integração entre o processo de crescimento das cidades e o olhar que deve ser dirigido às questões sociais protagonizadas, com o objetivo de assegurar eficácia das ações projetadas e consolidar o desenvolvimento humano na íntegra.

4.3.2 Desenvolvimento humano no Brasil: IDH e IDHM

A criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) significou uma mudança de paradigmas no cenário do sócio-político-econômico mundial, no momento em que avalia o progresso a partir de uma ideia de desenvolvimento que ultrapassa a visão de rendimento apenas. É sabido que “nas últimas duas décadas, a maior redução na diferença entre o mais alto e o mais baixo desempenho entre os componentes do IDHM dos municípios foi observada no IDHM Longevidade [...]”. (PNUD, 2013, p. 2).

Observa-se que, “ao longo dos últimos 20 anos o IDH recebeu uma boa dose de críticas. Alguns levantam problemas em relação à sua elaboração e composição. Outros sugerem que devia ser ampliado para incluir mais dimensões, [...]”. (PNUD, 2010, p. 27). Esse indicador de desigualdade social encerra uma série de discussões relevantes, no entanto, a sua análise deve ser cuidadosa, porquanto, pode correr o risco de se cometer erros, à proporção do que se está em pauta, quando se tratam de questões sociais e do bem-estar do homem no mundo da vida. Deve-se ter o cuidado de debater o essencial para se formatar o IDH, basicamente e essencialmente, sob o pensamento antropocêntrico.

Como já exposto em Sen (2010), o desenvolvimento humano, visto como um processo de ampliação das liberdades e capacidades das pessoas, deve ser centrado nas pessoas, abrangendo basicamente aspectos políticos, econômicos e sociais, importantes para o bem-estar, não consistindo exatamente em aumento de renda. Portanto, o fato das pessoas constituírem o centro do bem-estar, reconfigurou uma nova postura frente ao desenvolvimento humano, qual seja, considerá-lo de forma integrada, entre a ambiência internacional, nacional e local, na medida em que integra também a saúde, economia, política, direito, comunidade, entre outros. Então, se uma pessoa tem pouca ou nenhuma oportunidade de trabalho, as suas escolhas são certamente limitadas.

De acordo com o PNUD (2010), o IDH do Brasil evoluiu no geral, exceto a alfabetização adulta, considerada estável em 88,6% da população com idade maior de 15 anos. O PIB per capita anual aumentou 2,5%, identificando uma melhora do crescimento econômico do país, por conseguinte contribuindo para a melhoria do padrão de desenvolvimento humano, sendo que, a renda tende aumentar em certos grupos, constatado que em 10% dos lares mais ricos do Brasil têm 70 vezes a renda dos 10% mais pobres.

A Tabela a seguir, mostra os valores mínimos e máximos que são utilizados na construção dos índices do IDH: longevidade, educação e renda, dos quais são calculados baseados nestes valores e nos valores observados para o país ou para a região em questão:

Tabela 1 - Valores mínimos e máximos utilizados para cálculo do Índices parciais do IDH e suas unidades de medida

INDICADOR	MÍNIMO	MÁXIMO	UNIDADE
Esperança de vida ao nascer	25	85	Anos
Taxa de alfabetização	0	100	%
Taxa combinada de matrícula	0	100	%
PIB per capita	100	40.000	US\$ PPC

Fonte: PNUD/IPEA (2010)

Ainda segundo o relatório acima, o País mostra importantes desigualdades, como a região sul com redução de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza em contraste com a região norte, onde a pobreza aumentou, passando de 36% para 44% e diminuição do IDH. Mesmo assim, para a ONU, o Brasil se inclui no grupo de alto desenvolvimento humano, atingindo o IDH de 0,800, em uma escala de 0 a 1 (índice inferior a 0,800 é considerado de médio desenvolvimento humano). O Brasil apresenta-se com maior desigualdade entre pobres e ricos.

Em 2000, como em 1991, nenhum estado situou-se na faixa de baixo desenvolvimento humano. Os estados que mais aumentaram o índice, entre 1991 e 2000 foram respectivamente, o Ceará (passou de 0,597 para 0,699), Alagoas (de 0,535 para 0,633), Maranhão (de 0,551 para 0,647), traduzindo-se que é mais fácil crescer a partir de um grau baixo do que de um grau alto. O Ceará é reconhecido como um Estado que muito subiu nessa escala.

Na maioria dos Estados brasileiros, apresentou crescimento o índice de Gini¹⁴, indicando que o grau de desigualdade na distribuição da renda, tornou-se ainda maior, dentre eles Alagoas, o mais desigual cujo índice de Gini aumentou de 0,63 e o menos desigual Santa Catarina, com elevação no índice de Gini de 0,55 para 0,56. Em 370 (6,7%) a desigualdade permaneceu inalterada, e em 1.483 (27%) a desigualdade diminuiu. Em situação ideal, em que os habitantes tivessem a mesma renda, o índice seria igual a 0.

Até o ano de 2010, o indicador usado pelo PNUD, para o cálculo do IDH foi o PIB per capita, divisão do PIB pela população do país, sendo substituído pela Renda Nacional Bruta (RNB).

Na maioria dos Estados brasileiros, a dimensão que mais interviu no crescimento IDHM foi a educação, enquanto a dimensão renda sofreu muitas variantes, porém também contribuiu para a elevação do IDHM, sendo que os estados considerados com maiores IDHM (com alto desenvolvimento humano) no Brasil, foram Distrito Federal (0,844), São Paulo (0,814), Rio Grande do Sul (0,809), Santa Catarina (0,806) e Rio de Janeiro (0,802), situando-se na faixa de alto desenvolvimento humano. Os considerados de IDHM mais baixos são: Alagoas (0,633), Maranhão (0,647), Piauí (0,673), Paraíba (0,678) e Sergipe (0,687) (PNUD, 2010, www.undp.gov.br).

O IDHM foi utilizado efetivamente a partir do ano de 1998, conforme relatório do PNUD (2014), tornando-se referência nacional e possibilitando uma comparação entre os municípios brasileiros. O estudo dessa natureza fornece dados importantes aos operadores das políticas públicas municipais, ao eleger ações que priorizem uma condição de vida melhor para a população. É válido salientar que os Censos Demográficos do IBGE utilizados devem se adequar à realidade do país, absorvendo diversas informações da federação, municípios, regiões metropolitanas e UDHS, ou seja, no sentido de satisfazer unidades menores.

O IDH Municipal (IDHM) constitui uma adaptação do IDH Global para os municípios, utilizando as dimensões longevidade, renda e educação e adequando a

¹⁴ Há vários indicadores que são utilizados para tentar aferir o desempenho econômico dos países. Os mais utilizados são: (1) PIB: o Produto Interno Bruto mede a riqueza nova (bens e serviços) gerada em uma certa economia, [...]. (2) PIB per capita: é o quociente entre o produto (ou renda) e a população. [...] Há várias medidas de distribuição da renda, sendo o índice de Gini o mais popular, varia de 0 até 1 (ou 100). Quanto mais próximo de zero melhor (mais homogêneo) será o perfil distributivo da renda, ao passo que índices mais próximos da unidade indicam elevada concentração da renda. (3) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [...] (PAIVA; CUNHA, 2008, p. 226).

realidade dos municípios e regiões metropolitanas. O IDHM é usado também para os municípios internos que congregam a região metropolitana (UDH).

A metodologia aplicada em 2014 para o IDH Global compreende quatro variáveis: na saúde, a variável é a esperança de vida ao nascer. Na educação, é a combinação de duas variáveis – média de anos de estudo da população com 25 anos ou mais e anos esperados de escolaridade. Na renda, a variável é a Renda Nacional Bruta per capita. No IDH Global do RDH 2014, as três dimensões têm o mesmo peso, e as faixas de desenvolvimento humano são fixas, sendo: Baixo Desenvolvimento Humano menor que 0,550; Médio Desenvolvimento Humano entre 0,550 e 0,699; Alto Desenvolvimento Humano entre 0,700 e 0,799; e Muito Alto Desenvolvimento Humano acima de 0,800. [...] O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou UDH. (PNUD, 2014, p. 11).

Entre as dimensões usadas para o cálculo do IDHM, é relevante uma abordagem mais ampla da dimensão renda, tema enfatizado nessa pesquisa. A renda é estimada pela renda mensal dos indivíduos de um lugar específico (município, UF, região metropolitana ou UDH) e avaliada pela capacidade de garantir necessidades básicas como moradia e alimento. O Censo Demográfico também é considerado plataforma para esse indicador, cujo cálculo “corresponde à razão entre o somatório de todos os rendimentos de todos os indivíduos residentes no lugar de referência, recebidos no mês anterior à data do Censo, e o número total desses indivíduos”. (PNUD, 2014, p. 11).

Considerado um problema, é o fato de que o indicador renda torna-se restritivo, no momento em que não considera a disparidade de renda entre os habitantes no espaço estudado. Por isso, pode mascarar a situação real de um município com uma elevada renda per capita, porém, apresentando boa parte da população na margem da pobreza.

De acordo com dados demonstrados no PNUD (2013), entre os anos de 1991-2010, renda per capita mensal dos brasileiros teve um ganho de R\$ 346,31 e o maior IDHM Renda do país tem renda per capita de R\$2.043,74, 21 vezes maior que a renda per capita do mais baixo IDHM Renda do país (R\$ 96,25). No ano de 2010, somente 620 (11%) municípios do país com IDHM Renda superior ao do Brasil (0,739).

IDHM RENDA. No Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Renda, o domínio sobre recursos para garantir um padrão de vida com acesso a necessidades básicas, como água, alimento e moradia, é medido pela renda mensal per capita. • Baixo: Renda per capita aprox. entre R\$180 e R\$333 •

Médio: Renda per capita aprox. entre R\$333 e R\$618 • Alto: Renda per capita aprox. entre R\$ 624 e R\$ 1157. (BRASIL, 2013, www.atlasbrasil.org.br).

Para o cálculo da renda ainda existe uma particularidade, pois nem toda renda gerada na localidade é apropriada pelo indivíduo que reside, fazendo com que o PIB per capita torne-se obsoleto. Além disso, a RNB per capita não disponibiliza estatísticas municipais ou dentro do próprio município. Então, resta a opção da renda per capita de cada lugar, informada pelo Censo Demográfico do IBGE.

Igualmente à renda per capita municipal, indicadores de “desigualdade de renda (renda per capita por quinto da população, razão entre a renda per capita dos 10% e dos 20% mais ricos e a renda per capita dos 40% mais pobres (índices de Gini) e de pobreza (linhas de pobreza – R\$ 70, R\$ 140 e R\$ 255)”. (PNUD, 2014, p. 19). A renda domiciliar per capita é utilizada para o cálculo desses indicadores, cuja prerrogativa é considerar o rendimento de todas as pessoas em um mesmo domicílio. A fórmula conhecida para a dimensão Renda do IDHM é:

IDHM-R = $[\ln(\text{renda per capita do local de referência}) - \ln(\text{valor mínimo de referência})] / [\ln(\text{valor máximo de referência}) - \ln(\text{valor mínimo de referência})]$. O logaritmo na fórmula aproxima os maiores valores de renda per capita dos menores e, com isso, reduz a desigualdade de renda existente. Mas esse procedimento considera que, à medida que a renda per capita se eleva, o retorno desse acréscimo de renda, em termos de desenvolvimento humano, diminui. • Máximo: R\$ 4.033,00 – corresponde ao valor da menor renda per capita entre os 10% mais ricos residentes na UF com maior renda média do país no período analisado, o Distrito Federal. • Mínimo: R\$ 8,00 – corresponde a aproximadamente US\$100 PPC, limite adotado para o cálculo do IDH Global. Assim, por exemplo, para um município com renda per capita de R\$ 827,35, o cálculo ficaria assim: $\text{IDHM-R} = (\ln 827,35 - \ln 8,00) / (\ln 4033,00 - \ln 8,00) \Rightarrow \text{IDHMR} = 0,745$. (PNUD, 2014, p. 19).

Os indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas (2014) são tratados como recortes espaciais chamados de Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH)¹⁵. Nesse caso, os usuários deliberam uma

¹⁵ As Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) foram delineadas buscando gerar áreas mais homogêneas, do ponto de vista das condições socioeconômicas, do que as áreas de ponderação do IBGE. Ou seja, elas são construídas com o objetivo de melhor captar a diversidade de situações relacionadas com o desenvolvimento humano que ocorre no interior dos espaços intra metropolitanas, notadamente em seus grandes municípios, para desvendar o que é escondido pelas médias municipais agregadas, como apresentadas no Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios. Enquanto a lógica das áreas de ponderação do IBGE atende a quesitos técnicos relacionados ao processo de coleta e amostragem, as UDHs estão voltadas para a análise espacial das Regiões Metropolitanas (RM) por meio de recortes espaciais de maior homogeneidade socioeconômica, com o objetivo de retratar as desigualdades intra metropolitanas de forma mais contundente. A área de ponderação, por seu turno, é uma unidade geográfica formada por um agrupamento de setores censitários contíguos,

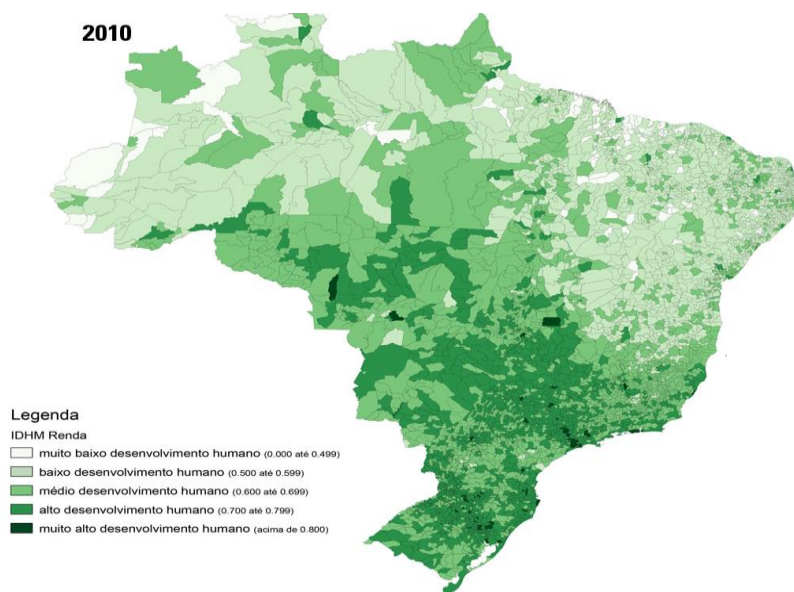
proposta de nova integralização para estipulação do IBGE, destacando-se como parâmetros das amostras avaliadas, encontra-se a exigência de área com pelo menos, 400 domicílios particulares permanentes. Quando aprovado, têm acesso “[...] aos microdados dos Censos segundo sua agregação espacial. Os resultados agregados obtidos a partir dos microdados passam ainda pela avaliação de consistência pelo IBGE”. (PNUD, 2014, p.19).

No Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Renda, o domínio sobre recursos para garantir um padrão de vida com acesso a necessidades básicas, como água, alimento e moradia é medido pela renda mensal per capita. Pode-se definir • Baixo: Renda per capita aprox. entre R\$180 e R\$333, • Médio: Renda per capita aprox. entre R\$333 e R\$618 e • Alto: Renda per capita aprox. entre R\$624 e R\$1157. Veja-se o mapa abaixo demonstrando o IDHM Renda no Brasil no ano de 2010:

Dimensão Renda por Regiões e faixas de Desenvolvimento Humano:

- Norte: 90% dos municípios estão na categoria de Baixo e Médio. Apenas 4 municípios, entre 449 têm IDHM Renda acima do IDHM Renda do Brasil.
 - Nordeste: 78% dos municípios na categoria de Baixo Apenas 12 municípios têm IDHM Renda acima do IDHM Renda do Brasil
 - Sudeste: 38% dos municípios estão na categoria de Alto; 51% no Médio
 - Sul: 38% estão na categoria de Médio; 60% no Alto
 - Centro Oeste: 50% dos municípios no Médio e 36% no Alto
- Entre 2000-2010: 72% dos municípios com crescimento acima da média de crescimento nacional. (PNUD, 2013).

Mapa 1 - Dimensão renda por regiões e faixas de desenvolvimento humano



Fonte: PNUD/IPEA (2013)

para a aplicação dos procedimentos de calibração das estimativas obtidas com a amostra com as informações conhecidas para a população como um todo. (BRASIL, 2013, www.atlasbrasil.org.br).

Segundo o PNUD (2014), no Brasil, o IDH-M médio das cidades com menos de 50 mil moradores cresceu de 0,603 para 0,693, se aproximando das cidades maiores.

Nessa dimensão de conhecimento, além do perfil nacional, o desenvolvimento humano tem sido cada vez mais discutido em níveis regional e local. É o que tem sido demonstrado pelas Nações Unidas através de Relatórios periódicos emitidos pelo PNUD, baseados uns nos outros, nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) globais e no discurso regional e local do desenvolvimento, com a participação dos governos e da sociedade civil.

Os referidos relatórios têm explorado o papel do Estado, bem como as esferas individual e coletiva do desenvolvimento humano, alcançando temas relacionados à cidadania, diversidades, inclusão social, condutas dos setores privado e público, meio ambiente, entre muitos outros.

Oportuno citar Schmitt (2006), quando esclarece que o atual cenário nacional, nos mostra alto índice de desempregos, taxas de desocupação, de 12,8%, aumento da população economicamente ativa, inflação e juros altos, demissões, e outros desequilíbrios econômicos, dificultando o planejamento de políticas voltadas para o desenvolvimento.

Em face desta realidade, é que se destaca a relevância do debate sobre as questões político-sócio-econômicas no enfrentamento das desigualdades regionais, a partir da participação da empresa na promoção do desenvolvimento humano e formação cidadã, elucidadas nesse estudo, pela Região Metropolitana do Cariri (RMC), localizada no sul do Estado do Ceará e tema a ser discutido no próximo item.

4.4 Região Metropolitana do Cariri (RMC): a empresa e as políticas municipais na efetivação do desenvolvimento humano.

Verifica-se que o progresso dos indicadores socioeconômicos brasileiros foi muito importante, segundo estudo expresso pelo Atlas das Regiões Metropolitanas (2014) emitido pelo PNUD e IPEA. O que representa uma melhora do desenvolvimento humano nas Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras, apesar de se observar a existência de algumas diferenças desses indicadores dentro da própria região, como por exemplo, quando se trata do elemento renda. Algumas UDHS têm média de renda bem maiores que aquelas que vivem em UDH mais carente.

A metropolização é um processo de reconhecimento de municípios que precisam se integralizar e se organizar para promover a sustentabilidade regional. É imprescindível a elaboração de diretrizes que orientem as ações e estabeleçam limites com o fito de assegurar a equidade na região. Outrossim, a efetividade da nomenclatura consignada é primordial nesse formato de urbanização, que ao mesmo tempo, deve estar em consonância com as regras que determinam um ambiente equilibrado, do contrário as consequências são devastadoras.

Por sua vez, conglomerados que associam uma diversidade de aspectos econômicos, políticos e sociais, particularizam uma alternativa de ação em função da minimização dos efeitos negativos. Daí, o cuidado e a fiscalização acerca dos riscos previstos pela falta de planejamento adequado e ausência de políticas públicas diante do fenômeno da urbanização.

A Lei nº. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), artigo 2º, inciso I, regulamenta a política urbana disciplinada na Constituição Federal de 1988, dispondo que dentre as diretrizes de orientação da política urbana para promover um meio ambiente equilibrado, elenca-se: “I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”(BRASIL, 2001, www.planalto.gov.br), em relação às presentes e futuras gerações.

Nessa esfera, a Secretaria das Cidades – Governo do estado do Ceará, “a partir do fomento às regiões econômicas potenciais, da integração de políticas públicas, da provisão de serviços urbanos e da promoção da participação de agentes e locais -, fortalecer regiões e cidades”. (CEARÁ, 2009, www.cidades.ce.gov.br), criou o Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará – Cidades do Ceará Cariri Central, com o fito de reduzir as diferenças entre a Região Metropolitana de Fortaleza e o interior do Estado na busca pelo desenvolvimento regional constitui uma das particularidades do projeto.

O objetivo do referido programa é “estimular a economia, melhorar a infraestrutura urbana e ampliar as capacidades específicas de cada município do Cariri. Ao todo, cerca de R\$ 130 milhões de investimentos em toda a região”. (CEARÁ, 2009, www.cidades.ce.gov.br), oriundos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Estado do Ceará. As atividades produtivas da região, o poder de investimento e a capacidade de gerar empregos, em prol do

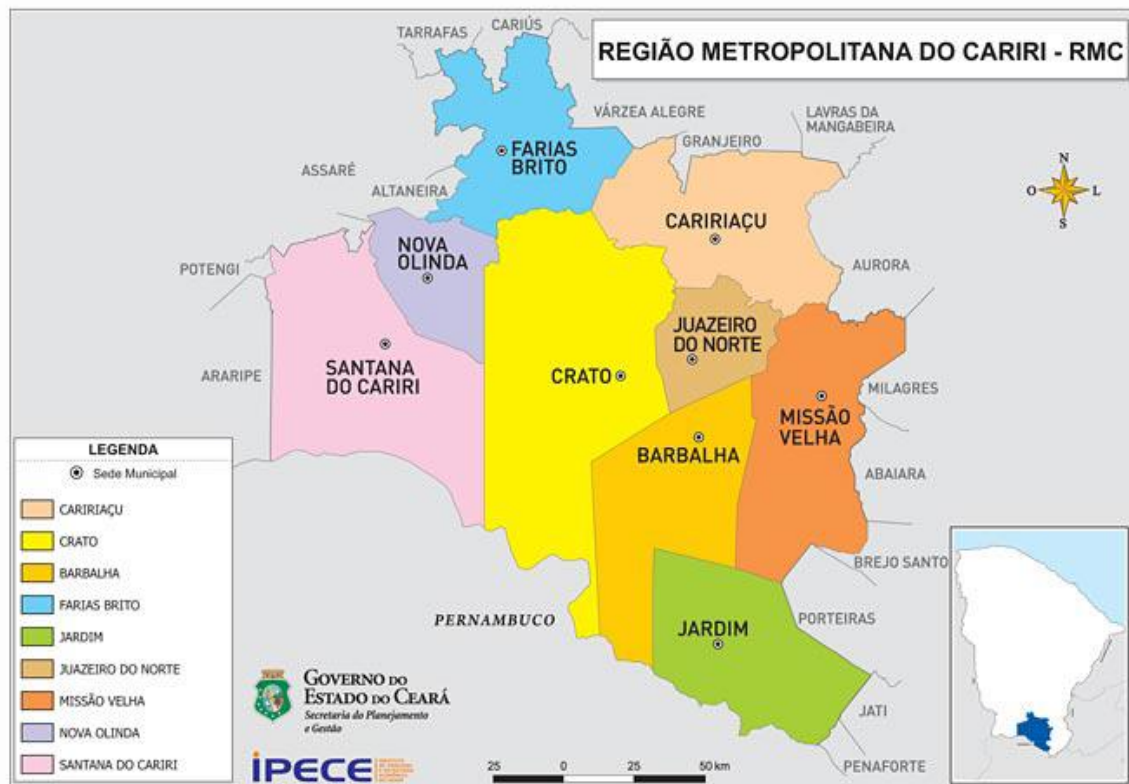
desenvolvimento regional sustentável, foram parâmetros observados para a celebração do projeto.

Nesse entendimento, a Lei Complementar Estadual do Ceará nº. 78/2009, de 29 de julho de 2009, instituiu a Região Metropolitana do Cariri (RMC), com o objetivo de promover a integração regional, descentralização do desenvolvimento e minimização das desigualdades regionais por meio de políticas públicas de interesse comum. Caracterizada como uma região de médio porte, a regulamentação se deu pelo crescimento cada vez maior dos setores da indústria, educação, saúde e turismo, com a geração de emprego e renda, proporcionando melhorias à população.

A RMC constitui-se em um polo urbano, que segundo dados do Instituto Brasileiro Geografia e Estatística - IBGE (2014) tem uma concentração populacional de 564.748 habitantes, distribuídos por 09 (nove) Municípios: Juazeiro do Norte (249.939), Crato (127.657), Barbalha (58.347), Missão Velha (34.274), Jardim (27.069), Caririaçu (26.393), Farias Brito (18.937), Santana do Cariri (17.457) e Nova Olinda (15.048), localizados na Região Sul do Estado do Ceará, no Nordeste Brasileiro, e conforme Dias (2012) abrange ainda território da Chapada do Araripe, parte das águas do Rio Parnaíba (PI), São Francisco (PE) e Jaguaribe (CE).

Trata-se da segunda maior área de conturbação urbana do Estado, depois da Região Metropolitana de Fortaleza, cerca de 550 km de distância. De acordo com o Censo de 2010 (IBGE) o Ceará corresponde ao 8º Estado em população absoluta e terceiro da Região Nordeste. A Chapada do Araripe engloba os municípios de Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Missão Velha, Jardim, Nova Olinda e Santana do Cariri. Destacam-se os municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, em relação à contingência populacional e aos indicadores econômicos.

É interessante a compreensão do panorama da conjuntura atual, demonstrado pelos dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE (2015), em que a força de trabalho na região Nordeste passou de 24,02 milhões de pessoas no início de 2012 para 25,28 milhões em 2015, representando um avanço superior ao já mencionado de 5,24%, sendo que o Estado do Ceará registrou o menor avanço de 0,88% na passando de 3,73 milhões de pessoas (2012) para 3,76 milhões de pessoas (2015), traduzindo em perda de participação da força de trabalho nordestina.



Fonte: IBGE/IPECE (2012)

No ano de 2012, das 95,6 milhões de pessoas presentes na força de trabalho nacional, um total de 88,04 milhões ocupava alguma atividade econômica prevista. Já em 2015, esse quantitativo passou a ser de 92,21 milhões, ou seja, um incremento de 4,1 milhões de pessoas e uma variação de 4,74% na comparação dos dois anos.

Percebe-se que uma boa parte do aumento das pessoas na força de trabalho nacional, nesse período, não conseguiu uma ocupação, aumentando com isso o quadro de desemprego no país.

“Na região Nordeste também foi observado crescimento inferior de 4,59% na comparação dos dois anos, passando a registrar perda de participação no cenário nacional no total de pessoas ocupadas no mercado de trabalho”. (IPECE, 2014, p. 6).

O Estado do Ceará acompanha a realidade do país. Não obstante o esforço e o crescimento da população ativa, o mercado tenta ofertar trabalho que contemple essa demanda. Por um lado, justifica-se pelo quadro da conjuntura econômica nos últimos tempos, que tem refletido substancialmente na produção e no consumo familiar, dificultando inclusive novas oportunidades de emprego, em nível regional ou local.

Por outro lado, a perda da solidez do poder estatal ao longo dos últimos anos permitiu uma maior abertura para a atuação do setor privado, que junto com a

sociedade, requer a expansão das atividades do Estado, que passa a não ter mais exclusividade nas ações públicas, como por exemplo, a geração de emprego e renda.

Nesse sentido, vai se reconstruindo o poder das empresas sobre a determinação das relações de trabalho na sustentabilidade, exigindo do poder local o incentivo à execução de políticas de apoio às empresas e no combate ao desemprego. “A questão principal é como projetar uma política de desenvolvimento econômico que consiga alcançar o objetivo da diminuição da desigualdade e da pobreza, principalmente nos países em desenvolvimento”. (BAR-EL, 2006, p. 27).

“O Estado é posto como orientado pelo movimento dos agentes “empresariais de tal maneira que indivíduos e estruturas sociais são somente parte de um jogo extensivamente dominado pelas empresas capitalistas. Além disso, as empresas se colocam como responsáveis pelo bem-estar social”. (OLIVEIRA, 2013, p. 89).

Paralelamente a essa análise, constata-se que dentre as instituições reconhecidamente necessárias ao desenvolvimento humano, destaca-se a empresa, inserida no alargamento dos mercados e promovendo a inclusão social. Apesar dos rendimentos baixos das pessoas consideradas pobres, o poder de compra agregado é grande, ao mesmo tempo em que o setor privado presta serviços às pessoas em locais não alcançados pelo Estado.

Ademais, o setor empresarial, enquanto segmento indispensável para o crescimento econômico, além do capital e da tecnologia, deve ter essencialmente o ser humano como núcleo. O planejamento realizado com o objetivo de gerir recursos no interior do Estado, a exemplo de incentivos fiscais, e benefícios às empresas instaladas na região, permitem que essas empresas se articulem para promover o bem-estar coletivo. A projeção de grandes empreendimentos tem que vir acompanhada de investimentos sociais definitivos.

A política macroeconômica reflete-se no desenvolvimento humano. Influencia a quantidade e a qualidade do emprego, o nível de proteção social e de prestação de serviços públicos. É cada vez mais visível que as atuais políticas macroeconômicas — especialmente em países desenvolvidos — incentivam a volatilidade do rendimento e das taxas de câmbio, aumentam a desigualdade e, por conseguinte, prejudicam o desenvolvimento humano. Esta situação deve-se em grande parte a uma concentração excessiva na estabilidade dos preços e na falta de oportunidade das políticas de austeridade, que agravam os problemas da dívida pública e privada e pouco fazem para lançar as bases da recuperação econômica. É tempo de reavaliar o fundamento das medidas de austeridade e reorientar os esforços políticos no sentido de promover os investimentos com vista a um crescimento sustentável por longo prazo. (PNUD, 2014, p. 56).

Nas últimas décadas, o conceito de Empresa foi se ampliando e se configurando como um agente de grande influência nas ações de promoção do bem-estar coletivo. Conforme o artigo 5º da Constituição Federal de 1988, do princípio da função social da propriedade, emana o princípio da função social da empresa. A empresa “é considerada uma atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços. Sendo uma atividade, a empresa não tem a natureza jurídica de sujeito de direito nem de coisa”. (COELHO, 2012, p. 35).

O novo formato político-administrativo inerente ao processo de redemocratização interferiu na definição de empresa, principalmente em relação à sua função social. Desse modo a visão de responsabilidade empresarial definida pela ética e suas obrigações sociais, estabeleceu sua nova postura junto aos governos e à comunidade.

Quando a empresa atua na busca por uma maior empregabilidade significa estar integrada ao desenvolvimento humano e conseqüente redução da exclusão social, porquanto o legislador concilia ordem econômica e ordem social, com o fito de garantir existência digna a todos, considerando o trabalho base da ordem social. Nas palavras de Coelho:

cumpra sua função social a empresa que gera empregos, tributos e riqueza, contribui para o desenvolvimento econômico, social e cultural da comunidade em que atua, de sua região ou do país, adota práticas empresariais sustentáveis visando a proteção do meio ambiente e ao respeito aos direitos dos consumidores. Se sua atuação é consentânea com esses objetivos e se desenvolve com estrita obediência às leis a que se encontra sujeita, a empresa está cumprindo sua função social, isto é, os bens de produção reunidos pelo empresário na organização do estabelecimento empresarial estão sendo o emprego determinado pela Constituição Federal. O princípio da função social da empresa é constitucional, geral e implícito. (COELHO, 2012, p. 76).

Por conseguinte, é evidente que a instalação de empresas na RMC assegura emprego e renda para a população, minimizando o processo de exclusão social, na medida em que monitora os conflitos sociais decorrentes e/ou agravados pela falta de oportunidades de emprego, colocando o trabalho como meio imprescindível à evolução humana. Por isso, o Poder Público deve estabelecer políticas econômicas de apoio às empresas, estabelecendo o respeito aos direitos sociais e trabalhistas.

Alexy (1997) assevera que a compreensão da dignidade da pessoa humana está na seara principiológica e deve nortear, de forma ampla, todo o ordenamento na

perspectiva de assegurar as condições mínimas de existência. Nessa linha explica-se a responsabilidade social das empresas, quando adotam políticas compensatórias na geração de empregos no sentido de garantir o mínimo para se viver com dignidade.

Dados revelam um panorama geral da situação da RMC em relação a alguns aspectos pertinentes ao desenvolvimento local. A abordagem foi feita considerando uma comparação com anos anteriores ao período 2010-2015, a título de ilustração e para compreender a criação da RMC, cuja legislação data do ano de 2009. De acordo com dados do IPECE (2012), as principais atividades econômicas da RMC são a indústria, o comércio e a agropecuária, apresentando diferenças do ano de 2010 em relação ao de 2002: aumento de 75,69% para 77,83%, nos serviços; 19,20% para 19,33% na indústria e redução de 5,10% para 2,84% na agropecuária.

Em relação ao PIB per capita (2002), a RMC apresentou valor de R\$ 2.482 contra R\$ 3.735 do estado. Em 2010, os valores aumentaram para R\$ 6.772 (RMC) e R\$ 9.217 (Estado). A RMC superou o Estado em relação à variação (%), embora permaneça com PIB per capita abaixo da média do estado. (IPECE, 2012, www.ipece.ce.gov.br).

Tabela 2 - PIB Per capita

MUNICÍPIO	PIB 2002	PIB 2010	VARIAÇÃO (%)
Barbalha	2.630	8.206	312,02
Caririaçu	1.376	3.603	261,85
Crato	2.926	6.969	238,17
Farias Brito	1.463	3.894	266,17
Jardim	1.416	3.849	271,82
Juazeiro do Norte	3.041	7.842	257,88
Missão Velha	1.578	4.428	280,61
Nova Olinda	1.932	4.571	236,59
Santana do Cariri	1.524	4.282	280,97
RMC	2.482	6.772	272,84
Ceará	3.735	9.217	246,77

Fonte: IPECE/ IBGE (2012)

Observa-se que os municípios de Crato (R\$ 2.926), Juazeiro do Norte (R\$ 3.041) e Barbalha (R\$ 2.630), apresentaram PIB per capita superior à média da RMC e menor que média estadual. Os outros municípios apresentaram PIB per capita inferior à média da RMC e do Estado.

De acordo com dados do IPECE e IBGE (2012), que o setor agropecuário se destaca no município de Santana do Cariri (18,50%); a indústria, no município de

Barbalha (32,33%), e Farias Brito (81,49%), Nova Olinda (69,67%), Crato (80,76%), Caririaçu (79,21%), Missão Velha (69,66%) e Jardim (79,78%), nos serviços.

O IBGE divulgou dados do PIB (2010), pioneiramente, informações relativas à Região Metropolitana do Cariri (RMC):

“a estrutura econômica para a Região Metropolitana de Cariri, em 2002, se configurava em 75,69% no setor de serviços, 19,2% no setor da indústria e 5,10% na agropecuária. Quando comparado com o ano de 2010 observou-se que a maior mudança foi na participação do setor Agropecuário que passou a responder por apenas 2,84% da economia da região. Todos os municípios que compõem a RMC apresentaram queda na participação do setor Agropecuário na economia. Os municípios que mais reduziram suas participações nesse setor, de forma relativa, foram Caririaçu, que perdeu 12,81 pontos percentuais, Missão Velha, 9,88 pontos percentuais, Jardim e Farias Brito, que perderam em torno de 7,00 pontos percentuais. Vale lembrar que esses são municípios, que em anos de bom inverno, as participações da Agropecuária mais que dobraram em relação às participações da Indústria, a exceção do município de Missão Velha.” (IPECE, 2012, www.ipece.ce.gov.br).

Notadamente, em decorrência do crescimento substancial dos municípios da RMC, verifica-se que para que se torne cada vez mais um núcleo urbano independente, é essencial o estabelecimento de um ambiente de sustentabilidade que possa solucionar problemas por meio do planejamento adequado com o alcance do interesse comum, definindo a coesão e harmonia entre o interior do Estado e a capital, ao mesmo tempo colaborando para o surgimento de novos postos de trabalho.

Contornando essa abordagem, confirma-se que nesse modelo de urbanização, a sintonia entre gestores municipais e empresários é imprescindível, frente ao desenvolvimento que se pretende estabelecer. É essencial a consciência de que a geração de emprego deve permear o núcleo das políticas públicas programadas. São muitos os investimentos em diversos setores, como o turismo religioso, indústrias, transporte, saúde, entre outros, traduzidos em ações de empregabilidade. A empresa no cenário da RMC impulsiona investimentos e melhoria de vida.

O polo calçadista começou há 40 anos. Surgiu pela demanda por sandálias japonesas, e quatro empresas daqui tiveram a ideia de fazer estes produtos", explica o empresário e representante do Sindicato das Indústrias de Calçados e Vestuário de Juazeiro do Norte e Região (Sindindústria), Marcos Tavares. A atividade se expandiu, e hoje existem mais de 200 fábricas funcionando na cidade, com diversos tipos de sandália: de moda, ou produzidas com E.V.A, borracha ou PVC. Com este porte, o Cariri é atualmente o maior polo produtor do Norte e Nordeste, e terceiro maior do Brasil, ficando atrás apenas de Franca (SP) e Novo Hamburgo (RS). A fabricação é mais de produtos de

baixo valor agregado, sendo bastante competitivos no mercado. (DIÁRIO DO NORDESTE, 2011, <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br>).

Nesse sentido, a quantidade de pessoas existentes, inclusive pelo processo migratório, bem como o dinamismo econômico proporcionam e sugerem uma ocupação por meio das empresas estabelecidas na área, justificando, por conseguinte, a elaboração de políticas de desenvolvimento regional voltadas para a diminuição das disparidades regionais. “O desenvolvimento industrial tem sido utilizado como um instrumento central para o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, engrandecendo o processo de urbanização”. (BAR-EL, 2006, p. 26).

Assim, consolida-se o princípio constitucional da redução das desigualdades regionais, expresso no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, como um dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Tabela 3 - Comportamento do emprego formal – Cariri/Centro Sul – 2007/2013

MUNICÍPIO	ADMITIDOS		DESLIGADOS		SALDO	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Barbalha	1.286	3.722	1.164	3.866	122	-144
Crato	3.087	5.991	2.719	5.189	368	802
Farias Brito	32	151	-		7	25
Juazeiro do Norte	10.100	18.887	9.161	18.765	939	102
Missão Velha	314	371	196	303	118	68
Nova Olinda	215	312	221	356	6	44
Santana do Cariri	33	572	68	427	35	145
Caririaçu	47	98	57	74	10	2

Fonte: IPECE (2014)

Considerando assimetrias e realidades frente à formação da metrópole e o acolhimento de investimentos importantes já explanados, os dados estatísticos apresentados revelam que, além dos programas de melhoria de qualidade de vida, o atendimento às demandas de emprego e renda parece se consolidar.

Pellegrino (2003) afirma categoricamente que a criação de uma força de trabalho por meio de empregos que impulsionem a própria demanda interna, exige a construção de políticas governamentais, com o intuito de promover um protecionismo às empresas locais de acordo com as necessidades locais na geração de emprego e renda, do contrário as empresas não devem receber incentivos.

Nesse panorama geral, os dados estatísticos, bem como a compreensão de toda a contextualização da evolução das Regiões Metropolitanas, são importantes para

identificar indicadores para elaboração de políticas públicas em função da melhoria das cidades. A necessidade de diretrizes de norteamento no processo desenvolvimentista da RMC deve acompanhar o crescimento econômico, que pode implicar em aumento de problemas sociais e no prejuízo ao desenvolvimento humano pleno.

É importante a delimitação de parâmetros para a formulação de políticas de emprego, com destaque à qualificação das condições de trabalho e atividades de iniciativas acordada entre gestores públicos de forma compartilhada e transparente, em que os mesmos tornam-se responsáveis pelas referidas políticas e posto que, de acordo com Hermany (2007), o controle social do governo está diretamente ligado à realização da transparência, na medida em que admite o acompanhamento da formulação de políticas pelos cidadãos e suas organizações. Nessa dimensão, a possibilidade de crescimento sustentável por meio da geração de emprego e renda deve ser parte integrante das políticas desenvolvimentistas da região metropolitana.

A institucionalização de projetos comuns que atendam demandas relacionadas com as cidades interligadas constitui um atributo peculiar da RMC, no sentido de promover a sustentabilidade. A realização de políticas públicas de incentivo à empresa através da geração de emprego e renda constitui um instrumento de viabilidade à formação das capacidades humanas em função do desenvolvimento humano.

É sabido, que a municipalização das políticas públicas proporcionou ao poder local autonomia na deliberação das questões de interesse da comunidade. O que significa que a correlação com o processo de metropolização é muito relevante porque interfere nas decisões e estratégias do poder local em relação às questões de interesse da comunidade. Em se tratando de região metropolitana, esse poder decisório se amplia e deve ser feito de forma com a integração de todos os municípios envolvidos.

A partir das informações obtidas, observa-se que o grande desafio da conexão entre o processo de municipalização das políticas públicas e de metropolização, consiste em se proporcionar garantias e qualidade na realização dos serviços ofertados, visualizando o desenvolvimento na perspectiva do reconhecimento das liberdades e capacidades humanas, promovendo, conseqüentemente, a segurança econômica, oportunidades e a inclusão social, aproximando-se do entendimento já colocado por Sen (2010). A ampliação dessas capacidades não pode ser suprimida

pela tecnologia e o crescimento econômico, e a promoção do pleno emprego e renda representa uma possibilidade de expansão dessas capacidades e escolhas.

Nessa perspectiva, a criação de oportunidades de trabalho na ambiência da regionalização exige planos de emprego bem formulados no sentido de assegurar sustentabilidade e promover o desenvolvimento humano efetivo. A proposta da metropolização requer tratar as questões político-sócio-econômicas de forma integralizada e harmônica, trabalhando no caminho da sustentabilidade, redução das desigualdades sociais e geração de emprego com dignidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Proporcionar alternativas de oportunidades constitui o grande desafio do desenvolvimento no mundo contemporâneo. É sabido que as desigualdades econômicas têm um impacto substancial na estrutura e coesão social, por isso a realização de políticas públicas influencia de forma tão veemente na correção de fatores estruturais que impulsionam as diferenças regionais, porquanto a participação democrática da sociedade nas políticas de interesse do cidadão é de suma importância.

Nesse sentido, as políticas de emprego tem sido um instrumento determinante para a redução da pobreza e uma alternativa de promoção das capacidades e liberdades humanas. Por um lado, o pleno emprego fomenta a estabilidade social, se enquadrando como uma possibilidade digna de subsistência, proporcionando bem-estar e garantias econômicas. Por outro lado, a falta de emprego acarreta custos elevados, decadência na qualidade de vida das pessoas e mazelas sociais irreparáveis.

Com isso, as políticas para o mercado de trabalho devem criar uma estrutura de estabilidade e constituir objetivo dos governos comprometidos com a equidade social. A inclusão pelo trabalho se dispõe como uma solidificação dos direitos do cidadão e tem relação direta com as possibilidades de participação do indivíduo na esfera social. Portanto, assegurar o pleno emprego significa aumentar as probabilidades de redução da vulnerabilidade humana.

O Estado tem papel fundamental estabelecido constitucionalmente. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa está o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Cabe ao Estado a proteção do cidadão no reconhecimento dos seus direitos fundamentais, que em especial têm elencado o direito ao trabalho como direito social em que a participação comprometida da gestão governamental é imprescindível.

No âmbito do processo de globalização, as sociedades sofrem constantes mutações. O espaço geográfico se deslocou das fronteiras, aumentando as relações globais, das quais interferem na geração de emprego e economia mundial. O emprego passou a ser um instrumento de coesão social, formação da cidadania e inclusão social. O trabalho realizado traduz-se numa manifestação de liberdade

individual, se convertendo em um fundamento ético, e não apenas econômico do capitalismo e também em obrigação moral e não apenas, em forma de subsistência.

Verificou-se, no decorrer dessa pesquisa, que as liberdades promovem a segurança econômica, geram riqueza pessoal e recursos públicos, tornando-se meios e fins do desenvolvimento. Do contrário, consubstanciam violação à liberdade de participar da vida da sociedade. Na mesma proporção, a ampliação dessas liberdades que uma pessoa goza, das quais se confrontam com o crescimento econômico e todos os aspectos inseridos no contexto do mundo moderno são fundamentais para o avanço do desenvolvimento.

Notadamente, a renda, por meio da geração de emprego, é considerada um canal imprescindível de enfrentamento da vida com dignidade. Apresenta-se como um elemento estrutural na edificação das políticas públicas de geração de emprego, contribuindo expressivamente para a construção de uma sociedade mais igualitária e consagrando os direitos humanos fundamentais, porquanto a cidadania se efetua com a realização dos direitos sociais básicos, fazendo com que o trabalho e a renda alcancem uma dimensão além da simples subsistência. É válido salientar, que a disposição dos rendimentos não é por si só, condição de redução da vulnerabilidade.

O que se constatou é que nem sempre o pleno emprego foi abordado como objetivo político-sócio-econômico de um país, visto que as políticas macroeconômicas se preocupam muito com a gestão financeira, não colocando o pleno emprego como orientador dos seus projetos desenvolvimentistas gerais, que ensejam benefícios aos menos favorecidos, embora seja identificado como estratégia de desenvolvimento. Entende-se, por fim, que a falta de emprego denota extensas privacidades que são desprezadas, sob o pretexto de que existe um sistema de segurança social que compensa a perda de rendimento. Tem efeitos agravantes sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais, contribuindo vigorosamente para a exclusão social.

A partir dessas premissas, infere-se que a renda constitui componente relevante, não existindo necessariamente um vínculo entre o crescimento da renda e o progresso humano, ao mesmo tempo em que esse entendimento é equivalente para todos os países, quaisquer que seja o seu nível de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa definiu preceitos e relatou abordagens em várias dimensões caracterizadas como essenciais ao desenvolvimento humano, dentre elas políticas públicas, poder local, emprego, renda, cidadania. Baseada nas

prerrogativas apresentadas e na sua compreensão no âmbito da realidade da Região Metropolitana do Cariri, localizada no Sul do Estado do Ceará, espaço utilizado para este estudo, percebe-se que o conhecimento produzido acerca dos aspectos trabalhados, está passível de outras interpretações, acolhendo a quebra de paradigmas.

É válido ratificar as etapas de estudo do tema escolhido, no sentido de fortalecer parâmetros conclusivos. Iniciou-se traçando abordagens conceituais relativas a políticas públicas, cidadania, municipalização e teorias desenvolvimentistas; em seguida, verificou-se a importância da renda para a consolidação dos direitos de cidadania; passando à averiguação da relação entre geração de emprego/renda e o Índice de Desenvolvimento Humano; e por fim, analisou-se o processo de metropolização da Região do Cariri, escolhida como modelo comparativo e de confirmação para exploração do conhecimento científico trabalhado.

Em relação ao questionamento apresentado como motivação da pesquisa, que foi a de identificar as diretrizes consideradas relevantes para direcionar as políticas de emprego e renda em nível local no sentido de fortalecer a cidadania e o desenvolvimento humano, deduz-se que foi satisfatória a resposta para a investigação estabelecida.

Nesse contexto, vislumbrou-se como diretrizes necessárias, o incentivo às empresas instaladas na região; a formulação de uma estratégia de crescimento dinamizada pelo emprego; a qualificação profissional; a concretização de interesses políticos; o fortalecimento dos setores produtivos, como indústria, comércio, agricultura e turismo; a efetiva institucionalização da RMC, no sentido de elaborar programas desenvolvimentistas que exijam ações conjuntas para o exercício das funções públicas de interesse comum, consolidando assim o poder local e promovendo a sustentabilidade.

Considerando que o capitalismo muitas vezes obsta o desenvolvimento humano, na medida em que não proporciona condições de qualidade de vida aos indivíduos, portanto, as políticas públicas devem ser construídas baseadas na dinâmica da economia sempre à luz das transformações sociais pertinentes, com a ideia de estabelecer segurança e proporcionar igualdade e uma vida digna; considerando que apenas o crescimento econômico não constitui meio para atingir o desenvolvimento humano, visto que o seu objetivo primordial é o bem-estar da coletividade, voltado para o alcance dos direitos econômicos, sociais, culturais, liberdades civis e políticas;

considerando que o desenvolvimento deve envolver o uso que as pessoas fazem das capacidades adquiridas, dentre elas, a promoção para o trabalho através da geração de emprego.

Nesse sentido, aduz-se, então, pela confirmação das hipóteses projetadas, na qual a primeira estipula que o desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas, sendo o fator renda um dos elementos determinantes nesse sistema, ao mesmo tempo em que assinala que crescimento econômico não significa necessariamente qualidade de vida.

Destaca-se por oportuno, que o trabalho configura-se como um direito fundamental, promovendo inclusão social e a efetivação da dignidade humana. A Constituição Federal de 1988 absorveu ideais humanísticos e elevou a dignidade da pessoa humana à condição de princípio estruturante de todo o nosso ordenamento jurídico. A importância dada a este princípio nos impõe compreendê-lo enquanto cláusula geral, voltada à efetivação dos direitos fundamentais, capaz de nortear a unidade material de nossa carta magna.

Pelo trabalho, o homem se integra ao mercado econômico, participando ativamente, como agente propulsor de ambiente desenvolvimentista, bem como assume com compromisso e responsabilidade o seu papel de promotor de transformações, na perspectiva de melhorar a vida de sua comunidade e minimizar os problemas de desigualdades sociais. Paralelamente, o trabalho tem influência decisiva na melhoria da qualidade de vida das pessoas, pela utilização de capital humano disponível e pela produção da renda necessária ao crescimento social e econômico.

Assim, a inclusão pelo trabalho se dispõe como uma solidificação dos direitos do cidadão e tem relação direta com as possibilidades de inserção da pessoa na esfera social. As pessoas são consideradas núcleo do desenvolvimento humano e agentes ativos desse processo.

A segunda hipótese referenciada e confirmada, relaciona-se à evidência das desigualdades sociais das quais sugerem um discurso mais amplo acerca do assunto. A desigualdade gera insegurança social, impedindo o desenvolvimento das pessoas como seres humanos e são vistas como retrocesso porque refletem o desequilíbrio de oportunidades e aumentam a pobreza, provocando injustiças, principalmente para as classes menos favorecidas.

Com isso, frente aos dados e resultados elencados, cabe destacar, como relato final desse trabalho investigativo, que todas essas prerrogativas acerca da geração de emprego e renda como fator preponderante motivador de políticas públicas de inclusão social, voltadas para formação cidadã e melhoria de vida das pessoas, requer dos agentes públicos atenção especial no sentido de vislumbrar o desenvolvimento humano.

Neste cenário, coloca-se o processo de metropolização da Região Metropolitana do Cariri, comprovadamente na esteira da dimensão da economia, revelando a expansão do país e o fortalecimento do Estado, do qual ratifica que o grande desafio dos tempos atuais, além da complexidade de problemas existentes nos municípios envolvidos e o fortalecimento do poder local, é a associação harmoniosa entre o crescimento econômico e desenvolvimento humano na perspectiva da sustentabilidade. A pesquisa realizada enfatizou essa dinâmica, ao mesmo tempo em que propõe, de forma colaborativa, o acompanhamento contínuo pelo poder local e sociedade civil de todas as ingerências que compõem essa forma de gestão compartilhada. Assim, acabam por possibilitar o exercício da cidadania, promovendo a efetivação dos direitos sociais fundamentais.

REFERÊNCIAS

- ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARAÚJO, Eugênio Rosa. *Direito econômico e financeiro*. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.
- ARENDT, Hannat. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- BAGNOLI, Vicente. *Direito econômico*. São Paulo: Atlas, 2010.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BAR-EL, Raphael. *Desenvolvimento com equidade e redução da pobreza: o caso do Ceará*. Fortaleza: Premium, 2006.
- BAUMAN, Z.; MADRAZO, C. R. *Vida a crédito: conversas com Citlati Roviroso*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BERCOVICH, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. A formulação e a execução de políticas sociais no cenário brasileiro a partir de uma ação comunicativa: os “novos” atores sociais. In: CECATO, M. A. B. et al. *Estado, jurisdição e novos atores sociais*. São Paulo: Conceito, 2010. p. 87-104.
- BOLESINA, I.; LEAL, M. C. H. *O mínimo existencial e o controle jurisdicional de políticas públicas: análise de sua operacionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça*. Curitiba: Multideia, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 mar. 2017.
- _____. Lei Nº 10.257/2001. *Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília Distrito Federal*. Disponível

em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

_____. Decreto nº 5.813, de 22 de junho de 2006. *Aprova a política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5813.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 23 dez. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. *Edita o novo texto da constituição federal de 24 de janeiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 03 set. 2016.

_____. Lei 4.504/1964. *Dispõe sobre o estatuto da terra e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Decreto 591, de 06 de julho de 1992. *Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais*. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Atlas Brasil 2013*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/renda/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

CARVALHO, J. R.; HERMANNNS, K. *Políticas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

CEARÁ. Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009. *Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri, cria o conselho de desenvolvimento e integração e o fundo de desenvolvimento e integração da região metropolitana do Cariri - FDMC, altera a composição de microrregiões do estado do Ceará e dá outras providências*. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2009/lc78.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. *Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará: Cidades do Ceará Cariri Central*. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://licita.seplag.ce.gov.br/pub/201561%5C201561_2014128171917_TR_plano_dir_otor_metropolitano.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito comercial*. São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, M. M.; CASSOL, S. A Unificação das políticas públicas destinadas à erradicação do trabalho infantil: a busca pela verdadeira concretização da cidadania de crianças e adolescentes no município de Candelária/RS. In: SOUZA, I. F. de;

VIEIRA, R. de. *Direitos fundamentais e estado: políticas públicas e práticas democráticas*. Criciúma: Unesc, 2011. p. 43-61.

COSTA, Marli Marlene Moraes. A efetivação dos direitos fundamentais dos excluídos. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, [s.l.], v. 12, n. 1, p. 107-118, jul-dez. 2007. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/456>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

D' ARAÚJO, Maria Celina Soares. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DEDECCA, Claudio Salvadori. O sistema público de emprego e a estratégia de desenvolvimento. In: MACAMBIRA, J.; CARLEIAL, L. M. da F. (Org.). *Emprego, trabalho e políticas públicas*. Fortaleza: Instituto do Desenvolvimento do Trabalho (IDT); Banco do Nordeste do Brasil, 2009. p. 51-66.

DIÁRIO DO NORDESTE. Cariri é o maior polo calçadista do Nordeste. *Diário do nordeste*, Ceará, abr. 2011. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/cariri-e-o-maior-polo-calcadista-do-nordeste-1.315364>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

DIAS, Audísio Santos. *Região Caririense: turismo religioso e manifestações culturais na festa do pau sagrado de Santo Antônio de Barbalha*. 2012. 156 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Ceará-UECE, Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.uece.br/mag/dmdocuments/audisio_santos_dias.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

DOWBOR, Ladislau. *Capitalismo: novas dinâmicas, outros conceitos*. 1999. Disponível em: <<http://www.nilsonmoraes.pro.br/ti/TI-2pdf.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. *A Reprodução Social: descentralização e participação, as novas tendências*. v. 03. São Paulo: Vozes, 2001.

_____. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 2008. Disponível em: <<http://dowbor.org/2000/09/ladislau-dowbor-o-que-e-poder-local-2008.html/>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

ESTIVILL, Jordi. *Panorama da luta contra a exclusão social: conceitos e estratégias*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v.35, nº 1, p. 119-145, jan-fev 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2016

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro. *Planejamento e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GORCZEVSKI, C.; MARTINS, N. B. *Necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GORCZEVSKI, C.; TAUCHEN, G. Educar para os direitos humanos, ou para a cidadania? In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org). *Direitos Humanos, Educação e Cidadania*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. p. 11-31

GORCZEVSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

_____. *Direitos humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre: Imprensa livre, 2005.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *A cidade como um novo espaço para a construção da cidadania*. Sociedade em debate. Pelotas. v. 4, nº 3, p. 87-100, nov, 1998. Disponível em: < <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/641>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

GUERRA, Sidney. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Atlas, 2012.

GURVICH, Georges. *La idea del Derecho Social*. Comares: S.L, 2005.

HARBEMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

HERMANY, R.; FRANTZ, D. *O poder local na implementação de políticas públicas garantidoras de cidadania: uma abordagem constitucional*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 58, out. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5194>. Acesso em: 20 jan. 2017.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

_____. *Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

HERMANY, R.; DUPONT, F. R. *O poder local e o fortalecimento das comunidades: a articulação necessária entre capital social, pertencimento e cooperação*. Disponível

em:

<<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/download/11813/1687>>. Acesso em: 03 maio. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. Brasília: PNUD, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=24037>. Acesso em: 10 dez. 2016.

IPECE. *Perfil básico regional 2014: Macrorregião Cariri / Centro Sul*. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/Perfil_Regional_R8_Cariri_Centro_Sul_2014.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Informe nº 85 de setembro de 2015. *Evolução recente do Mercado de Trabalho Cearense: 2012 a 2015*. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/informe/Ipece_Informe_85_17_setembro_2015.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

JACCOUD, L. et al. In: _____. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=5491>. Acesso em: 22 dez. 2016.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

LEAL, M. C. H.; ALVES, F. D. Direitos sociais, políticas públicas e orçamento: um controle jurisdicional pela reserva do possível no sentido do que é razoável se exigir do estado. In: ALVES, F. D. et al. *Administração pública municipal e os desafios contemporâneos*. São Paulo: Perse, 2014. p. 09-34.

LEAL, R. G.; REIS, J. R. dos. (Org.) *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

LIMA, M.; KROHLING, A. Trabalho, segregação e direitos humanos. In: BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). *Pesquisas em direitos humanos*. Vitória: FDV Publicações, 2009. p. 93-96.

MORAIS, José Luis Bolzan. Direitos humanos, estado e globalização. In: RÚBIO, D. S.; FLORES, J. H.; CARVALHO, S. de. (Org.). *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 123-149. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs/direitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

NETO, Agostinho Ramalho Marques. Neoliberalismo: o declínio do Direito. In: RÚBIO, D. S.; FLORES, J. H.; CARVALHO, S. de. *Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 110-124.

OIT. *Conheça a OIT*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang-pt/index.htm#banner>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*. Genebra: OIT, 2015. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/publication/wcms_467352.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *Direito das autarquias locais*. Coimbra: Coimbra, 2013.

ONU. *Declaração do milênio das nações unidas, 2000*. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Declaração dos direitos humanos, 1948*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

PAIVA, C. À. N.; CUNHA, A. M. *Noções de economia*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PAZZOLI, L.; ANTICO, A. A função promocional do direito ao trabalho sob a ótica dos direitos humanos. In: AGOSTINHO, L. O. V. de; HERRERA, L. H. M. (Org). *Tutela dos direitos humanos e fundamentais*. São Paulo: Boreal, 2011. p. 03-21.

PELLEGRINO, Anderson César Gomes Teixeira. *O nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro*. 2003. 176 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

PIKETTY, Tomas. *O capital no século XXI*. Tradução de Mônica Baugarten de Bolle. Rio de Janeiro: Éditions de Seuil, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

PNUD. *Sobre o PNUD*. [201-?]. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/operations/about_undp.html>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. *Relatório do desenvolvimento humano 2010*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. *Relatório do desenvolvimento humano 2013*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. *Relatório do desenvolvimento humano 2014*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

_____. *Relatório do desenvolvimento humano 2015*. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

REIS, J. R.; FONTANA, E. Cidadania ativa no estado democrático de direito: alguns aspectos acerca da relação estado-sociedade no âmbito da democracia contemporânea. In: MEZZARROBA, O. (Org.). *Estado, jurisdição e novos atores sociais*. São Paulo: Conceito, 2010. p. 40-47.

ROMÉRO, M. de A.; BRUNA, G. C. *Metrópoles e o desafio urbano frente ao meio ambiente*. São Paulo: Blusher, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: um pensamento único à conscientização universal*. Rio de Janeiro: Record: 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. dos. *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 1755-1768.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. dos. *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras: 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez. 2006. p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

STURZA, Janaína Machado. Movimentos sociais e democracia: Uma releitura necessária para a busca de políticas públicas e exercício da cidadania. In: *Seminário Internacional Fazendo Gênero 8: Corpo, Violência e Poder*, 2008, Florianópolis. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST62/Janaina_Machado_Sturza_62.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana: instituição e gestão contemporânea - dimensão participativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TUDE, J. M.; FERRO, D.; SANTANA, F. P. de A. *Políticas públicas*. Curitiba: IESDE, 2010.

UNESCO. *Declaração do direito ao desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <<http://dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>>. Acesso em: 14 out. 2016.

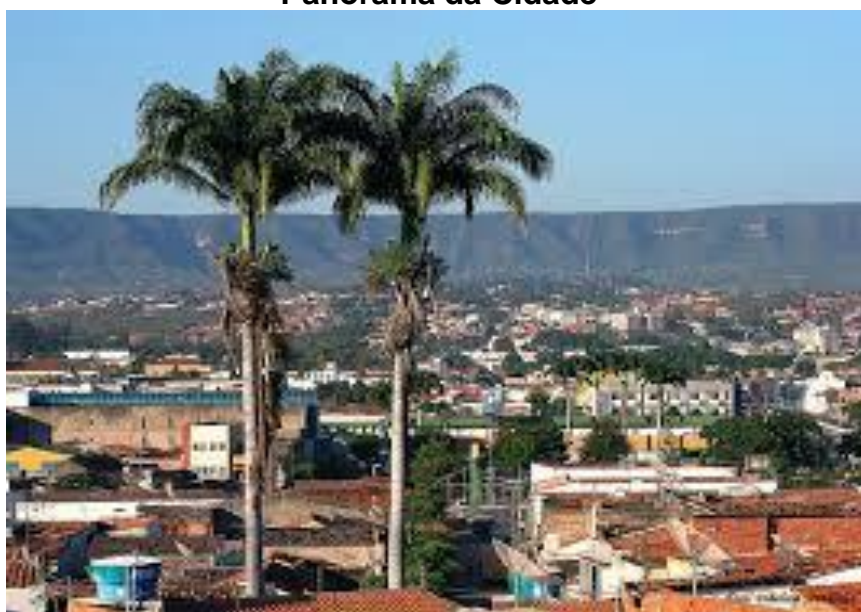
VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: 2001.

ANEXOS

ALGUNS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (RMC)

MUNICÍPIO DO CRATO

Panorama da Cidade



Estátua de Nossa Senhora de Fátima (45 metros de altura)



Universidade Regional do Cariri (URCA)



MUNICÍPIO DE BARBALHA

Parque Aquático (fontes da Chapada do Araripe)



Festa de Santo Antônio (Cultura/Turismo Nacional e Internacional)



MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE

Cariri Garden Shopping (mais de 100 lojas comerciais)



Estátua do Padre Cícero (27 metros) (Turismo Religioso)



Aeroporto



Empresas (Comércio e Indústria)



MUNICÍPIO DE MISSÃO VELHA

Cachoeira de Missão Velha



Geopark Araripe – primeiro geoparque das Américas reconhecidas pela UNESCO (Área de 3.796 km²)





MUNICÍPIO DE CARIRIAÇU



MUNICÍPIO DE SANTANA DO CARIRI

O Museu de Paleontologia da Universidade Regional do Cariri (URCA) de Santana do Cariri foi fundado em 1985 pela prefeitura municipal de Santana do Cariri.

Fósseis de Peixes



Fósseis de ossos e tecidos moles de dinossauros (Réplica)



MUNICÍPIO DE NOVA OLINDA

FUNDAÇÃO CASA GRANDE - MEMORIAL DO HOMEM KARIRI (restauração da primeira Casa da Fazenda Tapera (séc. XVII)/ formação educacional de crianças e jovens protagonistas em gestão cultural por meio de seus programas: Memória, Comunicação, Artes e Turismo).



MUNICÍPIO DE FARIAS BRITO



MUNICÍPIO DE JARDIM

(Cultivo de Flores)



CHAPADA DO ARARIPE

(Abriga uma Floresta nacional, uma Área de Proteção Ambiental, um Geoparque, e os Municípios da RMC)



“SOLDADINHO DO ARARIPE” – (espécie em extinção da Chapada do Araripe)

